



Solicitor General
Canada

Solliciteur général
Canada

Gouvernement
Publications

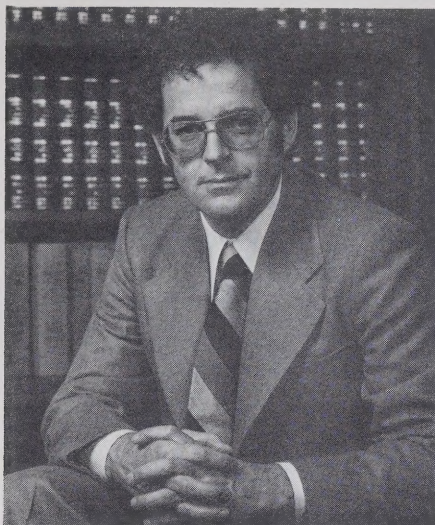
CAI SG

-77R27



**RESPONSE OF
THE SOLICITOR GENERAL
TO THE PARLIAMENTARY
SUB-COMMITTEE REPORT
ON THE PENITENTIARY SYSTEM
IN CANADA**





FOREWORD

In this paper I have set out my reaction to the principles enunciated in the Report of the Parliamentary Sub-committee on the Penitentiary System in Canada and my comments on each of the 65 recommendations the Sub-committee has made. I have accepted 53 of the recommendations in whole or in part and have reserved my position on others that, because of their far-reaching implications, require further examination on an urgent basis by the departments and agencies involved.

I would like to congratulate the Chairman and members of the Sub-committee on the report they have produced and thank them for the very great effort, judgement and imagination that have characterized their hearings, their deliberations and their recommendations. The Sub-committee has come to grips in an impressive way with many of the problems that have been facing the Penitentiary Service for many years. These problems have in the past proved to be both chronic and intractable, in spite of the best efforts, over the years, of thousands of well-intentioned and capable individuals.

The Sub-committee has mapped out a course that will lead to fundamental and wide-ranging reform. No group in society will benefit more from these reforms than the inmates of our penitentiaries. It is of first importance that inmates realise that a responsible attitude on their part is a prerequisite to continued public support of reform programs.

It would be unrealistic to expect that all the problems facing our penitentiaries will be overcome in the next year or so, or that, to quote the Report, we will be completely successful in "dealing with crime and criminality which is something that ultimately must involve all elements of the social fabric. It is wrong to assume that alterations to our approach to imprisonment, or to our criminal justice system for that matter, can cause these changes to occur." However, I would like to make it very clear that the officers and staff of the Canadian Penitentiary Service and all others concerned in the Ministry of the Solicitor General will spare no effort to achieve the ends so well enunciated by the Sub-committee.

1 - Francis Fox

FRANCIS FOX

August 5, 1977

Publication
Information



PRINCIPLES

The Solicitor General endorses the thirteen principles enunciated in the Sub-committee Report, and welcomes the Sub-committee's recognition of, and agreement with, the evolving philosophy of Canadian corrections which is contained in them. These principles embody many of the goals and objectives which have been articulated in the Federal Corrections Agency Task Force Report, made public in March 1977 and submitted to the Sub-committee during the course of its deliberations.

These general statements of philosophy, attitude and policy cover the purposes of imprisonment, the correctional staff, the organization and management of the Penitentiary Service, justice within the walls, and work. They include recognition of the central role of the staff in the reform of penitentiaries. In reaching the goal of a professional career service, the RCMP model is one which will be given consideration. The Minister strongly supports the principles concerning the establishment of decentralization as a basic organizational principle, with the delegation of authority, responsibility and accountability as close to the level of action as possible.

A. PREFACE

1. " A crisis exists in the Canadian Penitentiary system. It can be met only by the immediate implementation of large-scale reforms. It is imperative that the Solicitor General act immediately on this Report as a matter of the utmost urgency."

The Solicitor General strongly supports the call for reform of the system, and evidence of his commitment is contained in this document itself, and in his pledge to implement those recommendations which further the goal of reform which he shares with the Committee. Approximately four out of five recommendations are accepted in principle, as this detailed response demonstrates. While there are serious problems which must be resolved, doubt is expressed about use of the term 'crisis' to describe a situation which has been of ongoing concern for some time. It should also be noted that the Sub-committee was established as a result of disturbances in 3 institutions in a system containing 54.

B. THE PURPOSES OF IMPRISONMENT

2. "The criminal justice system should be carefully re-examined with a view to enlarging the alternatives to incarceration."

The Sub-committee's call for expansion of the alternatives to incarceration is one of the areas in which action, already well underway, will be continued on a priority basis. Pilot projects in the area of diversion and restitution have been funded in all regions of the country by the Ministry of the Solicitor General. Legislative proposals based on recommendations of the Law Reform Commission in the area of sentencing options were presented by the Solicitor General and the Minister of Justice to their counterparts at the Federal/Provincial Minister's Conference at the end of June. Furthermore, the approach contained in the proposals for a Young Offenders Act constitutes direct application of this principle in the field of youth justice. The proposals on Young Offenders would give the sentencing judge a whole range of options: imposition of a community work order, payment of a fine, compensation to the victim, restitution, probation conditions, with detention orders the ultimate sanction.

3. "The federal government should commence discussions with the provinces with a view to establishing standardized correctional operations across the country."

Discussions with the provinces on the subject of standards and division of jurisdiction have been held at several meetings of federal-provincial Ministers and Deputy Ministers of Corrections. A working group was established on the decision of the Ministers' Conference in May 1975 to examine the issue of jurisdictional divisions in more detail. These discussions were continued at the Federal/Provincial meeting of Ministers responsible for Corrections held in late June of this year. The recommendations of the Parliamentary Sub-committee have also been brought to the attention of provincial Ministers. The conference has directed the Continuing Committee of Deputy Ministers to examine the question of standards and jurisdictional split on a priority basis. The Continuing Committee of Deputy Ministers is to report progress at the next Conference of Ministers.

C. THE CORRECTIONAL STAFF

4. "The basic qualification for a correctional officer should be a grade 12 education (or its tested equivalent) and a minimum of three years' experience in a field involving extensive person-to-person relationships (teaching, corrections, counselling, supervision, sales). Additional education should be substitutable for experience or additional experience for education. The selection procedure should carefully consider the psychological attributes of prospective recruits to ensure their aptitude, maturity, stability and self-discipline for penitentiary work. They should also be required to pass security clearance."

The Minister strongly supports the principle underlying this recommendation, forming as it does part of the Sub-committee's theme that the Penitentiary Service be a professional career service. Within the Penitentiary Service, a major study is underway already on the role of the correctional officer, and another is addressing the question of selection procedures and qualification requirements, including the use of psychological testing as a selection tool. Therefore, while the very specific qualifications for selection may be subject to refinement and adjustment, the principle is one which can readily be accepted. It is agreed that all employees should be required to pass security clearance.

5. "Retirement at 55 years of age must be mandatory for all employees other than professional staff, with full pension after 25 years of service. Early voluntary retirement at age 50 after 20 years of service should be optional."

The Penitentiary Service will examine with Treasury Board the question of providing special consideration in terms of pension status to penitentiary employees. CPS has developed a proposal which could add flexibility to the Sub-committee recommendation by addressing not only the question of early retirement, but also the problem of "burn out" at an earlier career stage, the class of employees who would qualify for the plan, and the possible loss of valuable and experienced employees through mandatory retirement at age 55. As only 4% of employees now stay in the Service until retirement age, it is important to establish a plan which takes into account the "burn out" problems which occur among young employees. Changes in legislation would be required to implement this recommendation.

6. "All custodial personnel must have an initial training course of three months' duration which combines instruction and field work, and they must not begin regular work in an institution before completing it. The best instructors available in the system should be utilized."

The principle is supported, although the specific details of the training program may be subject to refinement. CPS will work toward eliminating the operational constraints which have at present led to difficulties in implementing the policy of universal induction training. CPS is developing a system in which initial training programs can be closely matched to the requirements of particular positions. It should be noted that the accelerated construction program will require many more people to be trained in a short time, and CPS is now looking at the possibility of establishing special courses, in conjunction with local educational institutions.

7. "Custodial personnel must have full opportunity for continuing professional educational development and should be required to spend a minimum of one week a year in refresher courses or upgrading."

The Minister agrees with this proposal, which has now been issued as a CPS policy directive.

8. "A sufficient number of training positions must be established to allow for the full and adequate training and continuing professional education of custodial personnel without depriving institutions of necessary staff. This number should be established annually."

The Minister supports the principle of this recommendation as well, and would establish as a goal that the proposal be expanded to include all personnel, not just custodial personnel in respect of which some allocation has already been made. Work on determining the number of such additional positions will begin immediately, but it should be recognized that current restrictions on growth in the size of the public service are an important factor to be taken into account.

9. "Staff appointments above the initial level should either be made by promotion within the system, or appointees (other than professional persons or those who already have equivalent experience) should be required to spend a period of six months gaining experience in security before assuming their positions. It is vital that the service hold out the probability of promotion for the deserving officer."

The Minister fully supports the professional career concept which is at the heart of this recommendation. Within CPS, steps have already been taken to establish a strong program of human resources career planning, centering on the development of a clearly set out career ladder, made accessible by a full program of training opportunities and promotional opportunities from within. The recent appointment to a newly-created position of Director General of Human Resources in CPS demonstrates the importance attached to this area.

The idea of exposing new personnel to security experience is excellent, with the qualification that a mandatory six month period may not be necessary or appropriate. It is agreed that all staff in contact with inmates, except professional staff such as doctors, dentists and psychiatrists, but including Regional staff having an impact on inmate programming, should be required to have security experience.

10. " The period of probation for new employees must be one year after the completion of the initial training course."

Agreed. This will be implemented. The word "course" should be taken to include both courses at staff college and on-the-job training. A change will be sought to the regulations under the Public Service Employment Act in order to implement this recommendation.

11. " Staff must be paid in keeping with their training and status and we find the R.C.M. Police to be the appropriate model."

The principle that pay should reflect training and status is accepted, with the additional comment that pay should also reflect responsibilities and job performance. The particular point that the R.C.M.P. model be adopted requires more detailed study in the context of the examination of recommendation 26, as well as other proposals dealing with the organization, management and staffing of the Penitentiary Service. The new contract for correctional officers has just been approved by the AIB, and provides that newly appointed correctional officers are paid \$11,050. After four years of service, a correctional officer (CX 1) can earn up to \$15,050 under the terms of this contract. Living unit officers earn, upon entry into the Service, \$14,250, and up to \$16,650 after three years service under the terms of this contract.

12. " In order to increase staff experience and to enhance the quality of Canadian penology, there must be regular programs of exchange of manpower for periods up to a year or two with penitentiary systems in other countries. "

The Minister is in total agreement with the Sub-committee's point that exposure to ideas and practices in effect in various other jurisdictions is of value. The principal approach to this goal is continuation and expansion of the current program of contacts through short-term visits and participation in international correctional organizations and conferences.

13. " As far as possible, all staff members should have dual responsibility for security and program. "

The Minister supports this recommendation, and notes the Committee's endorsement of the Team and Living Unit concepts which have been adopted as CPS policy. See also the response to recommendation 46.

14. " All staff members and all inmates in penitentiaries must wear name identification."

Accepted for all maximum and medium security institutions. Target for implementation of this recommendation is two months.

15. " A "no deals" rule should establish that no agreements of any kind will be negotiated in hostage-takings while hostages are being held."

The twin objective of government policy is to effect the safe release of hostages and to enforce the law firmly and strictly. Hostage takers will be subject to immediate transfer to special handling units, where further appropriate action will be determined. Charges will also be laid in all cases of hostage taking. In summary, it is firm government policy that no hostage taker derive any ultimate benefit from his illegal act, and that institutional directors be in full command of the resolution of such incidents.

16. " Each maximum and medium security penitentiary must have a tactical unit of staff trained to deal with hostage-taking and other crises. When necessary, a director should also call on the assistance of police tactical forces. The decision as to the role of Inmate Committees, if any, should also be left to the director."

Again, the underlying principle that institutional directors be in command is supported. A three-pronged approach to this question is already underway in CPS, with the establishment of institutional emergency response teams, to be trained and complemented by regionally-based teams. The use of outside resources--police--is also to be decided by the director when required.

This policy of establishing regionally-based emergency response teams provides maximum flexibility and a variety of options to institutional management responding to hostage and other crisis situations. Regional emergency response teams will assume a multi-faceted role ranging from police liaison and technical squad operations to the development of contingency plan models for institutions, and the training and conditioning of staff to crisis management. In effect, their duties embrace both preventive and response functions, covering both normal and emergency operations. In addition to their primary role as members of an emergency response team, they will be coordinating body in the regional security organization in the following fields:

- a) contingency planning and training;
- b) security surveys and evaluation;
- c) security investigations;
- d) security manpower deployment; and
- e) security operations and resources.

Twenty-five man years, distributed on the basis of five per region, have already been allocated in order to put these emergency response teams in place. Position descriptions for each function have been developed following consultation with senior security personnel from the field and each region is now in position to formally establish a regional emergency response capability.

During the past several months, a crisis management model has been developed, again following extensive field consultation both at the operations and training level, as well as with members of the police community and the Department of National Defence. The model was developed in order to provide line managers a standard and appropriate system of dealing with crises within institutions. All institutional and regional directors were introduced to the concept at the Directors' Conference held in Ottawa in January. As a follow-up to this, a national training seminar was held at the Correctional Staff College in Kingston, and was attended by selected representatives from all five regions.

All regions are now engaged in the preparation and presentation of training sessions at the local level to ensure that appropriate contingency plans and procedures are developed and implemented in keeping with the crisis management model.

Also, senior members of CPS have, during the past year, attended a number of national and international conferences and seminars dealing with the subjects of violence and terrorism and our efforts in the field of the prevention and control of such incidents remain, as one would expect, a high priority with senior management.

In addition, research programs are being conducted through the joint efforts of CPS management and the Ministry of the Solicitor General Secretariat in an effort to determine more accurately the causes of hostage-taking incidents and by so doing, to enable CPS to develop and implement preventive and remedial measures.

17. "Women should be employed on the same basis as men in the penitentiary service. Selection must be according to the same criteria used for men to ensure that recruits have the aptitude, maturity, stability and self-discipline required for penitentiary work."

The principle of the recommendation is supported. CPS will be guided by the provisions of the Human Rights Act (Bill C-25) in this regard, and work has already begun with the Public Service Commission on this issue.

A three-member committee chaired by the PSC Anti-Discrimination Branch is currently in the process of reviewing the whole question of the employment of women within the Correctional Officer category of the penitentiary service, and this committee is examining the American system as part of its work. Also, women are already employed on the same basis as men in several occupational categories.

18. "When the new system of qualifications, pay, promotion and pensions is being instituted, all present penitentiary staff should be re-examined with a view to determine their continuing suitability for penitentiary service. Those who are not deemed suitable should be transferred to other government departments, retired from the Service with appropriate pensions, or dismissed."

This question is dependent upon several other recommendations dealing with the structure of the penitentiary service. Its acceptance is therefore contingent upon the findings of the senior working group which is announced in response to recommendation 26.

D. ORGANIZATION AND MANAGEMENT OF THE PENITENTIARY SERVICE

Principles 7-10, as statements of purpose, are certainly accepted by the Minister. The difficulty, however, arises in finding the most appropriate ways of applying these principles in a complex organization which is currently undergoing merger, decentralization and development simultaneously. To some extent, recommendations 24 and 26 can be interpreted as determining the content of the other recommendations in this section, but in this response an attempt has been made to deal with many of the detailed recommendations within the framework of the present system--pending decisions on the major re-organizational proposals contained in recommendations 24 and 26.

19. "A rigorous post analysis must be carried out in all maximum and medium security institutions to eliminate overmanning of posts."

Agreed. An analysis of post requirements is also automatic when preparing for the introduction of the Team and Living Unit concepts, which reflects existing CPS policy. Further, Regional Emergency Response Teams will have as part of their duties the carrying out of regular security surveys which will include post analysis. The Minister points out that increases in security personnel resulted from concern about escapes during 1972 and 1973, and that action taken as a result reduced escapes from institutions by approximately 75%. The Minister also wishes to draw attention to the Sub-committee's own analysis of staff-inmate ratios, and to their support for small, specialized institutions, programs and work--all of which require a higher staff-inmate ratio than do the large 1000-inmate institutions common in the United States. It should also be kept in mind that the ratio of security personnel to inmates is about 1:2.4. The balance of CPS staff consists of program, professional and institutional support personnel required to run a complex, program-oriented system such as that encouraged by the Report itself. (By the Report's own analysis, if all Regional and Headquarters staff were to be eliminated, the staff-inmate ratio would only change from 1:1.1 to 1:1.3.)

20. "The penitentiary system must be clearly defined by a vertical management system with short lines of authority and communication between the top and bottom, and no intervening line authority between the directors of institutions and the Commissioner of Penitentiaries. The responsibility and the authority of each position must be clearly defined in writing by a carefully conducted internal role analysis."

The Minister supports the Sub-committee's theme that clear definition of lines of authority is essential, and that institutional directors must have the authority

which is necessary for them to carry out their responsibilities. To this end, the Sub-committee's recommendation to clarify and define line authority and functional responsibilities is accepted, and a detailed internal role analysis will be performed.

That having been said, consultation with institutional directors on the Report revealed unanimous opposition to the suggestion that they report directly to the Commissioner. This would be impractical in a system with more than 50 institutions.

21. "Directors of institutions must have responsibility and authority for:
- (a) the selection, hiring and dismissal of staff for the institution up to management level;
 - (b) provision of personnel services;
 - (c) creation delegation and transfer of term positions, within budgetary limitations;
 - (d) manpower and career planning;
 - (e) in-service staff training; and
 - (f) program planning.

In short, directors must have the power and authority to manage their institutions. They must report directly to the Commissioner and not to regional offices."

As is stated in response to recommendation 20, the principle that institutional directors must have adequate power and authority to manage their institutions is agreed. On the question of their direct reporting relationship to the Commissioner, however, institutional directors saw this as unrealistic.

The general content of the recommendation's outline of directors' responsibilities and authorities is consistent with the present situation. For example, institutional directors presently have been delegated the authority to select and hire most of their staff, and they make the recommendations upon which the Commissioner's decision to dismiss is based. In the last year, for example, the Commissioner--acting as Deputy Head for such purposes, as is required in other government departments--upheld disciplinary action initiated by line managers which resulted in 18 employees leaving the Service. Personnel services are presently available in some institutions, and it is intended to increase the number of institutions which have their own personnel services, in accordance with resource availability. With respect to term positions, institutional directors presently perform the function described in the Sub-committee recommendation. Manpower and career planning, as well as in-service staff training, is currently carried out by institutional

directors on a shared basis with regional directors, and CPS believes that effective planning and training requires the participation of both levels of management. Institutional directors also have a great measure of control over their institutional planning at present.

That having been said, the division of responsibilities will be re-examined in light of the Report's comments. This will be done in the context of the internal role analysis referred to in recommendation 20.

22. " Regional offices must not have line management responsibility but should play a consultative, audit service and support role. They must not interfere with the running of institutions. Divisional instructions must be abolished. Commissioner's Directives 102 and 106, to the extent that they subordinate institutional to regional directors, must be rescinded.

Regional offices should have responsibility and authority for:

- (a) the planning, development and construction of new institutions in the region;
- (b) the training of manpower for the region (shared with institutions);
- (c) regional consultation and discussion;
- (d) purchasing and stores (shared with institutions);
- (e) personnel services, accounting and budgeting (shared with institutions); and
- (f) the auditing of institutions in the region. "

The only official at regional level having line authority is the Regional Director himself; all the other regional personnel are functional staff with no line authority. In a system with more than fifty institutions, in all parts of the country, the presence of regional directors having such authority is essential to the operation and control of CPS. As is stated in response to recommendations 20 and 21, a direct reporting relationship between institutional directors and the Commissioner in Ottawa is simply unworkable in such a system.

Having said that, it is agreed that the functional staff at regional level should not "interfere in the running of institutions", and should have a consultative, audit, service and support role.

On the question of divisional instructions, the Minister believes that these instructions, issued under the authority of the Commissioner to the institutional directors, are the only way in which procedures can be defined to control the implementation of policy in practice. Divisional instructions are directly related to, and based upon, the general policies outlined in Commissioner's Directives, and give detailed instructions as to how those policies are to be implemented in the field.

The recommendation to rescind Commissioner's Directives 102 and 106 to the extent that they "subordinate institutional to regional directors" flows from the recommendation that no regional personnel have any line authority, and cannot be accepted for the reasons outlined in the first paragraph.

With these provisos, the definition of authority and responsibility outlined by the Sub-committee is generally accepted. As was stated earlier, the internal role analysis to be undertaken will address the question of how the definition of role and authority can be improved, and the Sub-committee's views on the matter will be given very close attention.

23. "Security should be controlled by the head office of the Canadian Penitentiary Service."

The Deputy Commissioner (Security) is in charge of the development of security policies from the national level, and issues Divisional Instructions on the implementation of those policies.

On the operational level, the responsibility for maintaining security is that of the institutional directors.

24. "The Commissioner should remain the chief administrative officer of the penitentiary system but he should be appointed by and responsible to a Board of five members (appointed for 5 year terms on a staggered basis by the Solicitor General) which would have sole responsibility for the making of policy. The Board must not have an attached bureaucracy additional to the Penitentiary Service. It should report to the Solicitor General and should be required to make an annual report to Parliament through the Solicitor General."

This is one of the most fundamental changes recommended by the Committee, and its implications are so far-reaching and difficult to assess on the basis of a quick examination that the Minister must request more time for a thorough examination of the proposal.

Having said that, the Minister would like to raise some questions which occurred to him during a first examination of the recommendation. If the main purpose is to allow for more input from line staff in policy-making--which is suggested in the body of the Report--then the Minister's agreement is shown by the fact that steps have already been taken within CPS to involve staff in policy planning. But the means suggested by the Sub-committee do raise questions which must be answered. A policy-making board, with no or little support, analysis and research capability of its own, would appear to be severely hampered by such a lack. Secondly, throughout

the federal government, the recent trend has been in the direction of making Crown boards and agencies more subject to Ministerial responsibility, and therefore Parliamentary control. This recommendation would seem to be moving in the opposite direction. Thirdly, it is not immediately apparent that the recommendation would assist in the resolution of one of the problems the Sub-committee saw as central--that of lack of adequate definition of authority, and consequent confusion as to who is in control of the system. This recommendation, in fact, could exacerbate that problem rather than resolve it. For all these reasons, more time is required to examine the proposal thoroughly, in an attempt to clarify the implications.

25. " The Penitentiary System should be open and accountable to the public."

The Minister strongly supports this principle, and points to the numerous examples of increased openness within the system in the past several years. The policy on Citizens' Advisory Committees (see the response to recommendation 49) and on the participation of outside groups in institutional programs (see the response to recommendation 48) form an important part of this effort. Continuation of this trend is accepted policy within CPS, subject to the considerations of confidentiality which the Sub-committee itself identified.

26. " The Penitentiary Service under the board must be an independent agency of the government not subject to the Public Service Employment Act or the Public Service Staff Relations Act. It should resemble the R.C.M. Police in its discipline and professionalism. Employees should be subject to discharge for misconduct or incompetence. "

This is another of the Sub-committee's most far-reaching recommendations, and very careful examination of its implications is required. In order to do this, a working group consisting of senior officials from CPS, the Ministry of the Solicitor General, the Privy Council Office, Treasury Board, and the Public Service Commission is being established upon the recommendation of the Solicitor General. This group is to examine several potential models in an effort to determine the most appropriate means of achieving the agreed-upon goal--that of establishing the structure best equipped to deal effectively with the difficult problems of corrections.

27. " Employees of the Penitentiary Service who perform supervisory or confidential functions should not be entitled to belong to unions. Matters clearly under the prerogative of management such as security, programming and inmate welfare must not become the subject of collective bargaining. Compulsory arbitration must be the only means of dispute settlement. "

The Public Service Staff Relations Act is presently under review, and that review will study the question of management exclusion. CPS agrees with the Sub-committee that more of its managers should be excluded from union membership.

It is also agreed that security, programming and inmate welfare should not be part of collective bargaining, although staff should be consulted on such matters.

The recommendation concerning compulsory arbitration will be examined by the working group on the future relationship between CPS and the Public Service, announced in response to recommendation 26.

28. "An Inspector-General of Penitentiaries should be established, reporting directly to the Commissioner. This person should be charged with inspecting institutions and investigating irregularities, but he should refer criminal investigation to the appropriate police force."

Accepted. The position of Inspector-General of Penitentiaries will be created, and the mandate of the present office of management review will be redefined to implement the Sub-committee's recommendation. In this process, the role of the Inspector General must be carefully differentiated from the present role of the Correctional Investigator.

The principal tasks of the Inspector-General will be to ensure that national policy is being carried out and to investigate irregularities.

E. JUSTICE WITHIN THE WALLS

29. " Commissioner's directives must be consolidated into a consistent code of regulations having the force of law for both inmates and staff. They should be understandable and should be made available to both staff and inmates on entry into the penitentiary system."

With respect to the recommendation regarding Commissioner's Directives, work is underway to update, clarify and consolidate these Directives, and to eliminate outdated ones. Once this process is completed, the consolidated Directives will replace the present Directives now available in institutional libraries, and a handbook for the guidance of inmates will be produced and made available to inmates at the time of their entry into the penitentiary system. Locally-produced inmate handbooks are currently available at Reception Centres in Ontario and Quebec, and in Prairie Region institutions.

With respect to the recommendation that the Directives be transformed into regulations having the force of law, the potential complications and costs are enormous, and cannot be borne at this time. The need to operate the system in a manner consistent with the principles of natural justice is recognized and accepted, however, as is shown by the fact that due process is presently built into Commissioner's Directives dealing with discipline. See also responses to recommendations 30 and 36, in which provisions for disciplinary and grievance procedures are discussed.

30. " Independent chairpersons are required immediately in all institutions to preside over disciplinary hearings. Cases should be proceeded with within 48 hours unless there is reasonable cause for delay. "

An amendment was introduced at Report Stage of Bill C-51 enabling the Governor in Council to make regulations to implement this recommendation.

As an initial step, the Minister has set November 15 as the target for having Independent Chairpersons in place in maximum security institutions, subject to the necessary legal formalities being complied with. These Independent Chairpersons would preside over institutional Disciplinary Boards hearing cases involving serious or flagrant offences. The Independent Chairperson alone would determine guilt or innocence on the charge.

It is intended that Independent Chairpersons be appointed by the Solicitor General from the ranks of supernumerary and retired judges, and from members of the bar.

The recommendation to proceed with cases within 48 hours is not attainable, and it is proposed to require that cases be proceeded with within seven days unless there is reasonable cause for delay.

31. "With respect to administrative segregation, there must be a Segregation Review Board and due notice in writing of the Board's decisions. The functioning of this system must be reviewed after two years to determine if it adequately protects the rights of inmates."

Agreed. This reflects current policy. Segregation Review Boards, chaired by Institutional Directors, are currently being established in all institutions.

32. "Gas should not as a normal practice be employed against a single inmate. Where force is required to remove a resisting inmate from his cell, he should be physically overpowered by a team of guards."

As the Report states, the present directives on this subject reflect the principles contained in the recommendation. If there have been abuses or errors in the application of the policy, it is agreed that steps be taken to prevent their recurrence. As the Sub-committee itself notes, there is a requirement for a certain degree of flexibility in order to allow for appropriate judgments to be made in specific situations.

33. "The transfer of inmates from an institution (either at their request or involuntarily) should normally be arranged by the Director of that institution with the Director of the receiving institution. Transfers should be effected by train or by Government bus or by Government aircraft, not by commercial aircraft."

Institutional Directors, consulted on the Report, opposed this recommendation, and consider transfers as a proper function for regional authorities. On the question of complaints, it is suggested that Regional Transfer Boards give reasons for transfer decisions and that if an inmate believes the facts on which these reasons are based to be unfounded, then he may lodge a complaint asking the Regional Transfer Board to re-examine its decision.

On the question of transportation modes, there is considerable doubt concerning the security, economy, and practicability of the Sub-committee recommendation. Long-distance transfers by train, for example, pose great difficulties from the point of view of security and expense. The Minister is, however, pursuing discussions with the Minister of National Defence in order to ascertain whether an agreement can be reached for the regular use of military, as opposed to commercial, aircraft.

34. "Institutional libraries must provide adequate material for legal research, especially in the field of criminal law."

It should be pointed out at the outset that legal aid would seem to provide a more appropriate solution to the problems referred to in the Sub-committee's recommendation, and that legal aid systems are administered by each of the provinces. That having been said, it is agreed that efforts will be made, especially in areas where legal aid resources are not sufficient, to make basic criminal law material available for inmate use, either in institutional libraries or through loan arrangements.

35. "Uncertainty by inmates as to the length of their sentences is a factor causing unrest in penitentiaries. Since such uncertainty results from ambiguities as to the precise meaning of judicial sentences, the Minister of Justice should refer this problem to a study group with a view to amending the Criminal Code to remove this problem."

In response to the unanimous view of the Sub-committee, suggestions for appropriate amendments will be submitted to the Department of Justice for inclusion in legislation to be introduced at the next possible opportunity.

One of the possible sources of ambiguity will be removed by introducing an amendment to the Parole Act, which will provide that multiple sentences constitute a single sentence for the purposes of the Criminal Code. Other measures that will lead to simplification of the computation of a sentence will be explored. Cooperation of the judiciary will be sought so that the method of expressing sentences does not lead to misunderstanding by the penitentiary authorities.

36. "The grievances of individual inmates in each institution must be dealt with by a committee composed of equal numbers (two and two) of staff and inmates. This committee should be chaired by a member of the administrative staff who should vote only in the case of a tie. Where their decision is not in his favour the inmate should be entitled to appeal to an outside mediator who would advise the director. The decision of the director shall be final, except in instances where the grievance involves general policy over which the director does not have jurisdiction, in which case the matter should be referred to the Commissioner of Penitentiaries."

The Minister is impressed with the recommendation, and is prepared to move in this direction. C.P.S. officials have already consulted with experts on the system as it operated in New York State, and have visited institutions there, including Attica. Federal-provincial discussions on this issue, in the context of the question of inmate rights generally, have been held and will continue.

The Minister has decided to introduce a pilot project on this model at the Saskatchewan Penitentiary, taking into account the need to prepare staff and inmates for the introduction of this new concept.

37. " The position of Correctional Investigator should be continued for the present, subject to review of the role in two years. The Investigator should report directly to Parliament rather than to the Solicitor General."

Agreed in principle, with the comment that legislation is required to make the Correctional Investigator responsible to Parliament directly. In that the Sub-committee recommends a review of the whole concept in two years, it seems preferable to defer such legislation pending the result of that review.

38. " The Inmates in each institution should be represented by an Inmate Committee elected at least in part on a range-by-range basis. Where they are present in sufficient numbers, minority groups such as native peoples, métis and blacks should have representation on the Committee. Inmates in protective custody in institutions where not all inmates are in protective custody should be represented by separate Committees. The position of chairman should be a full-time one and the institution should provide some facilities to the Committee."

This recommendation is accepted in principle. Sufficient flexibility must be retained for the exercise of directors' discretion in order to take into account special circumstances in individual institutions.

F. WORK, EDUCATION AND TRAINING

39. "The Penitentiaries Act should be amended to allow the products of inmate labour to compete on the open market, and the change should be implemented after full consultation with industry and with labour."

AND

40. "A national prison industries corporation should be established, and the full cooperation of business and labour enlisted in providing guidance in organization and implementation towards the fullest possible work opportunities in penitentiaries."

The Minister strongly supports the Sub-committee's emphasis on the importance of work, and of increasing productive opportunities. Legislative authority for sales of goods and services on the open market is not required, and in fact CPS has already begun moving in this direction under authority of a regulation which went into effect in January of this year.

As the Sub-committee points out, support from industry and labour is crucial to the success of this concept, and the consultation recommended by the Report has already begun by formation of the Advisory Committee on Industries, which held its inaugural meeting in Ottawa last October 21 and 22. This Committee is made up of representatives from the Canadian Labour Congress, the Canadian Manufacturer's Association, the judiciary, and the federal government. As part of its terms of reference, the Advisory Committee is to:

forecast the trends in industry regarding the product line and skills for the purpose of keeping the inmate training program in step with future employment prospects,

assist in exploring the possibility of expanding the scope of the market beyond the present constraints, and

consider and advise on the viability, significant implications, advantages and disadvantages of establishing inmate training programs through which commercial entrepreneurs may organize and operate inmate-manned manufacturing and service plants on penitentiary property.

In addition, a working group was established to determine the best method of implementing the Commissioner's priority of setting up and expanding penitentiary industries. An important aspect of this group's mandate is to work with the Department of Supply and Services, other

government departments, Market research organizations, and other sources on determining the type of markets that may be available for present, expanded and new industrial activities.

This examination will cover various possible approaches, such as incentives to industry which could locate within institutions, agreements such as that with Scott Paper allowing inmates to work outside institutions during the day, and the American and Danish models referred to by the Sub-committee.

On the question of possible conflict with domestic industry, one suggestion is to concentrate as much as possible on the production of goods in demand, but currently imported rather than produced by Canadian firms.

41. "There must be a graduated system of incentives based on labour productivity. Incentives should include bonuses for piecework and improvements, and earned remission. Inmates working either inside or outside penitentiaries should be required to pay room and board at reasonable rates and to contribute to the support of their families to the extent that these demands are compatible with their retaining a financial incentive to work."

This is accepted in principle. In this connection, it is important to note that incentives other than financial rewards can, and do, play an important role in motivating inmate behaviour. Participation in programs, temporary absences, and so on are examples of such incentives. The principle that statutory remission be replaced by an equivalent measure of earned remission is contained in Bill C-51.

Throughout the system, the use of pay grades for inmate work is a reflection of the acceptance of the Sub-committee's point. These grades will be increased on August 1st, and pay will vary between \$.90 and \$1.95 per day, depending on the grade achieved by the individual inmate.

There are also special programs currently underway within the system which go further than this. Establishment of a bonus pay system, based on productivity and administered by groups of inmates, is currently in effect on a pilot basis in Warkworth, Mission, Laval, Leclerc and the Regional Reception Centre (Ontario). This program involves some 200 inmates, and early reports indicate that it has been a marked success. Late last year, a project whereby inmates may earn up to the minimum wage, and contribute toward their room and board costs, was introduced in

Joyceville. This project will be evaluated over the course of the next two years by York University. At Mountain Institution, a native co-op produces handcrafts for sale on the open market. Fourthly, provision is made for the hiring of inmates by outside firms at Grierson Centre in Edmonton, and on a project run by the Scott Paper Company in Nova Scotia.

All of these approaches are promising, but it must be understood that it will take time to introduce them throughout the system, and after careful evaluation of the operation of the pilot projects. Such evaluation may result in such wider application, in modification of the approaches used, or in recommendations for other approaches. The principle, that of rewarding productivity on the part of inmates, is certainly one which seems fruitful, however, as is shown by the number and variety of projects described above.

42. "The training given in workshops should be monitored by official representatives of outside trade groups, and the penitentiary system should direct itself towards the production of things in demand. Arrangements should be made with the provinces for apprenticeship programs and licencing or certification."

Agreed. The current occupational development program includes academic courses from the primary grades to university graduation, and vocational/technical training in a variety of trades, e.g., machinists, sheet metal workers, welders, electricians, motor vehicle mechanics, body repairers, draftsmen, printers, brick-layers, dry-wall installers, television repairmen, etc.

Almost all the courses offered are recognized for purposes of academic credit or trade certification by the appropriate authorities in all provinces in which there are institutions. In the academic program, recognition is by school boards, provincial departments of education, community colleges or universities, depending on the course. In the vocational/technical training program, the certifying authority can be the provincial Department of Labour, the Department of Education, the Ministry of Colleges and Universities (Apprenticeship Branch), or the trade union involved, depending on jurisdiction and program.

A few trades, e.g., horticultural workers, industrial carpenters, millwrights, are not designated as certifiable trades, so that in such cases the question of certification does not arise.

43. "Academic education and trades training must be provided. Every inmate who so wishes should be allowed to follow correspondence courses."

Agreed. Current inmate enrolment in the CPS occupational development program consists of approximately 2100 inmates enrolled full-time in the academic program and a further 1100 inmates enrolled full-time in the vocational/technical program. Some 700 of the above follow correspondence courses of one kind or another on a full-time basis, with tutorial assistance being provided by the occupational development staff. Thus, approximately one third of the current inmate population is engaged in the existing occupational development program. Further expansion of the program seems possible, and will be examined, although it should be recognized that a significant number of inmates have learning disabilities which will require identification and diagnostic evaluation before special programming could be undertaken.

G. SOCIALIZATION

44. "Institutional budgets should be such as to allow personnel more independence in the development and the establishment of training programs."

The Minister supports the recommendation, commenting that it forms a part of the already on-going policy of decentralization within CPS. As the Sub-committee noted, a study of program planning has already been completed by CPS. Since then, however, a series of recommendations made by the Management Consulting Service concerning the reorganization at all levels of the Inmates' Program Branch is well along the road to implementation. An Implementation Assistance Group has started to study the institutional program structure itself, and the need for institutional autonomy with respect to the devising of particular program modalities is well recognized.

45. "The social therapy technique developed by the Oak Ridge Division of the Ontario Mental Hospital at Penetanguishene is the most promising known for assisting offenders in self-reformation. This technique should be introduced into both maximum and medium security institutions immediately to the extent that it is possible to separate entirely the inmates in social therapy from the rest of the prison population. New institutions should be built with the need for small completely contained units in mind."

The Minister has requested that a special report be prepared by CPS within three months describing how, where and when the Oak Ridge approach could be implemented within the penitentiary system. This report will also study other approaches, such as that employed for sex offenders at Fort Steilacoom (see response to recommendation 59).

Since it would not be possible to duplicate the Oak Ridge model in all institutions, one possibility is to introduce the social therapy technique for a small, carefully selected group of inmates at one of the Regional Psychiatric Centres.

46. "There must be ongoing relationships between the same staff members and the same inmates. In particular, the Team Concept and especially the Living-Unit Concept must become the ordinary theories of staff management at every institution."

As the Report notes, this is the established goal of the Penitentiary Service.

"Living Unit" is the name of the process designed to foster the acquisition of social skills by inmates.

The process seeks to change inmates' behaviour patterns by encouraging them to engage in the problem-solving process which can assist them in learning new social roles. This problem-solving orientation provides opportunities for achievement, an important element in the learning process. Within a Living Unit, staff join with inmates to resolve the day-to-day problems which occur when people live in close proximity to each other, and to collaborate in the pursuit of common goals. In other words, members of the Living Unit--staff and inmate alike--manage the affairs of the Unit to the greatest degree possible. This concept is an integral part of the new penitentiary construction program, the design for which accommodates the "living unit" approach.

The "Team Concept", as the title implies, is a system of management premised on the team principle of custodial staff organization and deployment. Within this system, the custodial staffs of institutions are organized into two groups, one responsible for security functions where there is little or no contact with inmates and the other in areas where there is close or continuous contact with inmates. Each group is subsequently sub-divided into teams with permanently assigned leaders responsible for all aspects of supervision of their units, including duty postings, training, performance appraisal and the assignment of rest days and annual leave. Typically, a team consists of a senior security supervisor and several junior supervisors who are given sufficient staff to provide the security services necessary for a pre-determined area of an institution, with authority to operate within fairly broad but well established guidelines. Essentially, the Team Concept is decentralization and delegation of authority and responsibility to organized units of Security staff at the operational level of an institution.

With one exception, all medium security institutions are now operated under the Living Unit concept. The Team Concept is currently in operation in Dorchester, British Columbia Penitentiary and Millhaven, and will be extended to the other maximum security institutions.

47. " Social interaction must be maximized in prison life. This means frequent interaction between staff and inmates, between inmates themselves as in common dining, and between inmates and visitors, as in contact visiting. Inmates should spend as much time as possible outside their cells and in general have conditions of socialization as much like those of the outside community as possible. "

It is agreed that the social interaction among inmates and staff should be maximized. This concept will be facilitated by the architectural design of future institutions. Improved visiting and dining facilities,

for example, are incorporated in the design for new maximum security institutions.

It should be recognized that these changes cannot be introduced in every institution immediately and that a certain degree of flexibility must be retained in order to deal with particular inmates and security problems.

With reference to contact visiting, this privilege now exists in all medium security institutions. The necessary facilities for contact visiting are included in the design for new maximum security institutions.

48. " Outside groups which do not disrupt the orderly operation of the institution should be allowed increased access.

The Minister agrees in principle with the recommendation, adding that groups allowed into the institution must be sincere and constructive participants in the programs of the institution. Also, groups should be allowed in only under the authority of the Institutional Director. The Institutional Director's authority to run his institution must be respected, as the Sub-committee emphasizes throughout.

CPS is quite open in its willingness to accept the help of interested groups, as is shown by the fact that many such groups and associations are already actively involved within the institutions.

49. " Citizen Advisory Committees must be established in all federal maximum, medium and minimum penal institutions. Members should be recruited from a cross-section of society representing a wide variety of interests as well as the ethnic and cultural characteristics of the local and institutional communities. Members should be appointed by the Commissioner on the approval of the institutional director and removed in the same manner, and should be required to undergo a security clearance.

The principal function of these Committees should be to assist the director with the overall development of the institution and its programs. They should assist in determining the types of program that are needed for inmates in the institution in response to the needs of staff and inmates. They should define the degree of general citizen participation compatible with the goals of the institution, and advise the institutional director of local attitudes towards the institution and its programs. With the help of the director and his staff, the Committee will develop methods of informing and educating the public in the operation and programs of the institution.

Citizen Advisory Committees should not take on the role of mediator during disturbances.

The Committees should hold regular meetings inside the institution with the director, staff and the inmates' committees. They should have, at all reasonable times, access to the institution and to the non-classified files and information held by the institution. An annual report should be submitted to the Commissioner of Penitentiaries by each Advisory Committee. This report should be made public."

The Minister agrees that Citizen's Advisory Committees (CAC) should exist in every institution.

It is also agreed that CACs should represent a cross section of the community; and that the selection and appointment of the members should be done by the Commissioner, on the recommendation of the Institutional Director.

The principal function of the CAC is to advise the Institutional Director on the overall development of the institution and its programs, as well as on methods of informing and educating the public on the operation and programs of the institution.

The question of whether the CAC should take on the role of mediator in a crisis should be a decision of the Institutional Director. It is agreed that the CAC is to have access to non-classified files concerning the policies and programs of the institution. The CAC will be encouraged to make an annual report to the Commissioner, and assistance will be given to enable such reports to be prepared. Such reports could be made available to the public by the CAC's themselves.

H. INSTITUTIONS

- 50." New institutions should be small (200-250 inmates) and may be clustered together with several shared functions."

Support for the Mohr-type institutional design which is current government policy is welcomed by the Minister. An accelerated construction program, aimed especially at replacing the obsolete, fortress-type maximum security institutions, has already been announced by the government. The target for completion of nine such institutions is December 1979. The long-term construction policy, which will be phased over the next five years, will result in the eventual construction of 24 new institutions designed to respond better to specific needs of inmates in the field of vocational, academic or industrial programs, and to allow the implementation of the living unit concept which is also endorsed by the Sub-committee.

51. "Controlled epileptics should not be excluded from minimum security institutions."

This is agreed in principle. There is no reason to exclude controlled epileptics from minimum security institutions or Community Correctional Centres where adequate medical services are available, and Divisional Institutions will be amended accordingly. There could be a problem in minimum facilities such as forestry camps where such medical services are not so readily available, and these special concerns will be discussed by the Director General of Medical Health Care Facilities and his senior medical staff.

52. "Competently staffed Reception Centres for the classification of inmates must be located in every region. If Reception Centres operate within another institution, inmates awaiting classification must be isolated from the rest of the population, and facilities in existing institutions should be adapted to this end. A major review of the approach to classification is required: information should include all sources, the inmate should have the right to see his final report, and the correctional staff should have no de facto veto."

The emphasis on the importance of reception and classification is strongly supported, and a major review will necessarily be carried out as part of the process of integrating the Canadian Penitentiary Service and the National Parole Service under the terms of Bill C-51.

On the specific question of the reception process, there are two possible approaches. The first, that of a separate institution, is currently in place in Quebec, and planned for Ontario and Pacific regions. The second approach, currently in effect in the Prairie and Atlantic regions, classifies an inmate sentenced to a federal institution while he is still in the provincial

jail following conviction, and employs the "penitentiary placement" process. This process is thought to be most appropriate for these regions, because of the numbers of inmates who must be classified, and because of the large distances between federal institutions. As the Sub-committee itself points out in paragraph 634 of its Report, "a definite advantage of this system is that a young or first offender can be sent directly to a medium or minimum security institution from the provincial jail rather than being first received at maximum security institution."

With these considerations in mind, then, the principle that there should be a separate reception and classification process is accepted, although the specific form that process might take could vary in accordance with regional differences, and might not necessarily take the form of a separate institution per se.

On the subject of access to files, the Minister would go further in providing access throughout the term of incarceration, not just at reception. This is provided for in the Human Rights Act (Bill C-25). In addition, other aspects of due process and inmate rights are being considered in the context of the study being made of the Law Reform Commission's recommendation with respect to a Sentence Supervision Board, as well as in the context of the federal/provincial discussions on inmate rights referred to in reply to other recommendations.

It is agreed that staff should have no "de facto" veto over classification decisions.

53. "Inmates must be fed adequately and nutritiously and should eat in common."

Agreed. Presently, the menus in each institution are developed by professional nutritionists and dieticians. The authorized ration scales are determined on the advice of these professionals and follow the military scale. CPS has budgeted for each institution to obtain professional advice on the program diets for inmates. It was suggested that one way to improve the present quality of food service is to offer viable accredited apprenticeship opportunity for inmates, including training in such areas as nutrition and dietetics. The latter has been proposed for the Food Services Training Program at the Drumheller Institution. The concept of common dining has been endorsed but may not be applicable to all present institutions.

It is recognized that there are problems presented by the fact that kitchens do not presently exist inside Archambault and Millhaven. This will be remedied by the provision of such facilities. As for B.C. Penitentiary,

food carts will be used to ensure that meals are kept warm while being delivered to inmates.

54. "The Penitentiary Service must keep adequate records of the drugs dispensed to inmates so that control may be exercised over the amount of medication employed."

Concern over the variation in quality of medical services from one institution to another led CPS to adopt a major new policy and procedures manual for all medical services to inmates throughout the system. This policy was developed after considering the Commissioner's Directives and the reports of the National Health Services Advisory Committee, which is composed of representatives nominated by national medical, dental and nursing professional organizations, and appointed by the Commissioner. The new policy manual was approved in March of this year and is in the process of implementation now. This new policy is designed to provide better, standardized, treatment and care for all inmates, as well as better information about, and control over, medical programs to CPS management.

With respect to the specific recommendation dealing with the keeping of records of drugs dispensed to inmates, it is agreed that the current situation is not adequate. A directive will be issued within two months to ensure that adequate drug dispensal records are kept. The Director General for Medical Services will have the responsibility for supervising this system, along with the new Inspector General referred to in the response to recommendation 28.

55. "An immediate beginning must be made on phasing out the Prison for Women. Until the phaseout is complete, facilities and space must be provided immediately for an activity centre, and the life skills program must be restored.

As a replacement for the present Prison for Women small cottage-type institutions or village clusters must be established in at least three regions of Canada, with adequate programs to prepare women for release. Where security is required, it should be provided only on the perimeter, or for the very small group that requires it.

If there are not enough women for government operated Community Corrections or Release Centres to be established, alternative residential arrangements or resources in the community must be found and used. Private homes could be recognized by the National Parole Service as Community Resource Centres for women on day parole."

The question of the female offender is currently being reviewed on a federal/provincial basis, as a follow-up to discussions which took place on the subject at the recent Ministers' Conference. The recommendations of

the Clark Report on the female offender, made public in March of this year, form an important part of that review.

The review could result in the kind of institutions recommended by the Sub-committee, or it might be established that the present exchange of service agreements with the provinces provide a more appropriate vehicle for the provision of programs and facilities with which the Sub-committee was concerned. These agreements have already resulted in the transfer of a significant number of federal female inmates to provincial institutions.

The review process referred to above will also explore further innovative alternative residential arrangements as part of its mandate, such as the use of private homes for day parolees, as suggested by the Sub-committee.

In response to the specific recommendations referring to programs at the Prison for Women, the life skills program--which assists inmates in the development of better social interaction skills generally--has been resumed, and planning for an activities centre has also begun.

56. "For individuals who have persistently resisted discipline, work and socialization, a limited number of special correctional units should exist. These institutions should have all the programs and services of other maximum institutions, including the therapeutic community."

There is doubt that the provision of a "therapeutic community" with "all the programs" of other maximum security institutions is a realistic possibility for the type of inmate described. As the Sub-committee itself noted, these units would be dealing with those very few inmates who are "seriously disruptive and dangerous," whose attitudes and behaviour risk "destroying the opportunities and hopes for personal reformation pursued in good faith by the many."

That having been said, the principle that programs of some appropriate nature be provided is certainly accepted. This structured program would provide opportunities for such inmates to prove they have made the necessary adjustments in behaviour to warrant a reclassification of security.

The Minister points out that the program of regional Special Handling Units has only recently been initiated, and feels that this program should be continued in order to provide the appropriate facilities for dealing with the kind of inmate described.

57. "A small number of maximum security institutions should be used exclusively for inmates who require protective custody. Each such institution should have a section designated as medium security."

Plans for such an institution in Ontario are well advanced. It is also intended to designate an institution for protective custody inmates in Quebec region, as a result of the new construction program. In other regions, separate units within existing institutions will be employed for protective custody cases, and the recommendations of the Vantour report will be followed as to their operation.

58. "Regional Psychiatric Centres should be withdrawn from the jurisdiction of the Penitentiary Service and placed under the federal Ministry of Health and Welfare. Discussions should be held with the provinces to coordinate federal and provincial mental health services."

As a first point, it should be noted that the Department of National Health and Welfare is not involved in the delivery of services directly. Such services are normally the responsibility of provincial authorities, and it is for this reason that CPS has, and will continue to have, very close working relationships with the appropriate provincial authorities with respect to the operation of Regional Psychiatric Centres.

To be more specific, an agreement was signed in April between the Ministry of the Solicitor General and the Quebec Ministry of Social Affairs whereby the latter, mainly through the Philippe Pinel Institute, agreed to provide all in-patient psychiatric care to mentally ill federal inmates incarcerated in the province of Quebec. The option exists to extend this to the provision of ambulatory care in federal institutions by April 1978.

In Ontario, CPS already utilizes the services of the Mental Health Centre at Penetanguishene to the extent that they are available and CPS representatives are meeting this month with the Ontario Ministry of Health to discuss the details of the Ontario proposal to open a number of "closed wards" in certain of their psychiatric hospitals.

Both the Ontario and Pacific Psychiatric Centres are affiliated with local universities, and the Pacific Psychiatric Centre is recognized as a psychiatric hospital by the Government of British Columbia. Hospitals by-laws have been approved at the RPC (Pacific), which has a Board of Governors.

The Psychiatric Centre in Saskatoon will treat both federal and provincial inmates who become mentally ill while incarcerated, and will also admit patients held under Lieutenant-Governor's warrants, and act as a remand centre. This centre will also be affiliated with the university. A pattern similar to the Saskatchewan model will be followed by the Psychiatric Centre planned for the Atlantic region.

In summary, the Sub-committee's goal of avoiding duplication, and of having RPC's act as "hospitals" is one which has been active CPS policy for some time now, and which can be achieved without the transfer of jurisdiction to the Department of National Health and Welfare.

59. " There should be several separate institutions for the treatment of sex offenders, since their therapy needs are distinctive from those of other inmates with personality disorders. Admission should be on a voluntary basis. "

CPS is cognizant of the special problems presented by sex offenders, and of various potential models which could be employed in their treatment. Various models, including the Fort Steilacoom approach, as well as approaches used in such jurisdictions as Illinois, Tennessee and Minnesota, are currently being closely examined, and a report on their possible application in our federal institutions is expected to be ready in October.

60. " A special institution should be established in British Columbia for the treatment of drug addicts. "

Recent experience, in Canada and in many other countries, has demonstrated that the drug problem must be looked at in a much wider context than that of the criminal justice system alone. With this in mind, the federal government is giving consideration to a series of approaches to the general question of drug abuse, and a joint Canada-British Columbia task force is examining all aspects of the problem as it is found in that province.

While earlier efforts to provide treatment programs for drug addicts have proven disappointing, especially inside penal institutions, CPS agrees that programs such as the Portage Project in Montreal--involving the treatment of addicts while on day parole--are worthwhile examples that may provide hope for the future. Other such programs will be sought out and examined.

61. "At least one separate institution should be provided for youthful offenders on a selective basis. There should be at least one wilderness camp for native peoples and northern residents accustomed to life in remote areas."

The Minister is highly sympathetic to the problem identified by the Sub-committee in this area. With respect to young offenders, the proposals to replace the Juvenile Delinquents Act, which the Minister hopes to present to Parliament in the Fall, represent a major initiative in the area of prevention, diversion and the provision of alternatives to incarceration for young people who come into conflict with the law. In addition, provision will be made in the proposal for the transfer of convicted young people who have been raised to adult court back to the provincial system to serve all or part of their sentence.

It should be recognized, however, that fully 40% of federal inmates are between the ages of 18 and 25, and that the fact that these individuals have been sentenced to penitentiary terms is indicative of the fact that they have been found guilty of serious crimes. Most such people, then, are not suitable for the kind of special treatment which the Sub-committee appears to have in mind.

With respect to the suggestion regarding wilderness camps for individuals more accustomed to remote surroundings, the Minister agrees that this is a worthwhile idea. Use of exchange of services agreements with provinces may be the best way to employ already existing facilities under provincial jurisdiction for suitable federal inmates. With respect to native inmates in particular, an unprecedented, "grass roots" level survey is currently being carried out by the Native Crime and Justice Commission. The aim of this survey, carried out under the auspices of the Native Council of Canada, is to collect information that will be of assistance in coming to grips with the underlying causes for the disproportionate incarceration rate of native people in Canada, and especially in the Western provinces.

62. "The CPS should research the possibility of expanding, in at least one new institution, the Citizen Advisory Committee into a Board of Governors on an experimental basis. Such a Board should consist of about 12 members and should appoint the director and senior administrative staff."

The Minister cannot agree as a matter of principle with the suggestion that a Citizen's Advisory Committee should be constituted as a Board of Governors with the power to appoint the institutional director and senior administrative staff. The need to appoint directors on the basis of merit and professional qualifications is an essential

management function, and delegation of this function goes against the central theme of clear definition of lines of authority, and of the requirement for accountability and responsibility--a theme with which the Minister is in strong agreement.

However, as responses to previous recommendations have demonstrated, he is sensitive to the need to increase community involvement in both the policy and operations of penal institutions specifically, and in the criminal justice system as a whole. For this reason, it is policy that Citizens' Advisory Committee's should be established in penitentiaries, as is stated in the response to recommendation 49.

63. " The Canadian Penitentiary Service should carry out an in-depth study of the feasibility and viability of penal communities in reasonably inaccessible areas as an alternative to confinement in conventional institutions for inmates serving long sentences without eligibility for parole. "

Accepted. On this question, the Minister has recently received a report identifying options for dealing with long-term inmates, and the Ministry funded a conference of international experts on this issue. This conference was held June 9 - 11. As recommended, the specific suggestion of a penal community will be given further in-depth examination, in the context of continued study of other possible approaches to the problem of long-term incarceration.

I. PRE-RELEASE AND PAROLE

64." The appearance of arbitrariness in parole, especially in parole revocation without notice or reasons, is an unsettling factor in penitentiary life. There is also much resentment of the fact that mandatory supervision places dischargees under conditions similar to parole for a period of time equal to that of their earned and statutory remission. The parole system should be reviewed with a view to lessening these arbitrary aspects."

Based on the information available to the Sub-committee, its concern about the appearance of arbitrariness can be understood. However, for some years the National Parole Board, within limits imposed by resource availability, has instituted programs to lessen not only the appearance, but also the substance, of arbitrariness.

Examples of programs now in operation which provide services in excess of those required by law are:

- (1) parole hearings for all inmates in federal institutions who have not indicated in writing that they do not wish to be heard in person;
- (2) provision of oral reasons in cases of denial of parole, and written reasons in cases which require in excess of two votes;
- (3) an internal review of decisions to deny parole; and
- (4) reasons in writing to all provincial inmates.

In addition, since April 1975 suspended persons on parole or mandatory supervision must be interviewed by a parole officer within 10 days of apprehension. Reasons for suspension are provided and discussed, and the opportunity given for explanation of the behaviour which resulted in cancellation or suspension. This may result in cancellation of suspension and reinstatement of parole or mandatory supervision.

Further, the provisions of Bill C-51 are a step toward formalizing these procedures in the law. Under the terms of C-51, regulations will be recommended to the Governor-in-Council providing for procedural safeguards and establishing the right to a hearing, upon application, in cases of parole applications by federal inmates. Such hearings will also be provided for, upon application, in cases of parole and mandatory supervision revocation.

J. CONCLUSION

65. " The Standing Committee on Justice and Legal Affairs should have a permanent reference during the rest of the 30th Parliament and for the 31st Parliament to enable it to review the implementation of this Report in the context of the criminal justice system.
(Also for the 31st Parliament) "

As the Minister has said in the House, he intends to work closely with the Committee. He believes the Standing Committee on Justice and Legal Affairs will have adequate opportunities to monitor progress on implementation of the recommendations during its consideration of estimates.

65. "Le Comité permanent de la justice et des questions juridiques doit recevoir un ordre de renvoi permanent couvrant les 30^e et 31^e Parlement afin de contrôler la mise en oeuvre des recommandations du présent rapport dans le contexte plus général du système de justice criminelle."

Tel que le Ministre l'a signalé à la Chambre, il compte bien travailler en étroite collaboration avec le Comité. Il est d'avis que le Comité permanent de la justice et des questions juridiques aura toutes les occasions possibles de se rendre compte de la mise en oeuvre des recommandations lorsqu'il étudiera les prévisions budgétaires.

En outre, les dispositions du projet de loi C-51 représentent un pas en avant en vue d'incorporer officiellement ces procédures dans la loi. Aux termes de ce projet de loi, des règlements seront recommandés au gouverneur en conseil en vue d'assurer certaines sauvegardes d'ordre procédurier et d'établir le droit à des audiences de la part des détenus dans les établissements fédéraux qui en feront la demande. Des audiences seront aussi prévues, si on en fait la demande, dans le cas de la révocation de la libération conditionnelle et de la surveillance obligatoire.

I. PRÉPARATION A LA LIBÉRATION ET LIBÉRATION CONDITIONNELLE

64. "L'arbitraire apparent qui existe dans l'octroi des libérations conditionnelles, et surtout dans leur révocation sans avis ni raison, suscite un

sentiment de malaise au sein du milieu carcéral. En outre, on est particulièrement irrité par le fait que le système de la surveillance obligatoire soumette les détenus ainsi libérés à des conditions similaires à la libération conditionnelle pendant des périodes de temps égales à celles de leur remise de peine méritée et statutaire. Le régime de la libération conditionnelle doit être réétudié afin de réduire l'impact et la portée de l'arbitraire."

D'après les renseignements qu'il a eus à sa disposition, il est facile de comprendre que le sous-comité soit préoccupé des décisions arbitraires. Toutefois, depuis quelques années déjà, la Commission nationale des libérations conditionnelles, dans les limites que lui imposent les ressources disponibles, a mis au point des programmes en vue d'atténuer non seulement les décisions arbitraires éventuelles mais aussi leurs causes profondes.

Voici des exemples de programmes qui sont actuellement en vigueur et qui offrent des services encore plus nombreux que ceux qu'exige la loi:

1) audiences relatives à la libération conditionnelle en faveur de tous les détenus qui n'ont pas fait savoir par écrit qu'ils n'ont pas l'intention d'être entendus en

personne;

2) raisons données oralement dans les cas où la libération conditionnelle est refusée, et raisons données par écrit dans les cas qui exigent plus de deux votes;

3) examen interne des décisions comportant le refus à la libération conditionnelle; et

4) raisons données par écrit à tous les détenus des prisons provinciales.

De plus, depuis le mois d'avril 1975, les personnes dont la libération conditionnelle est suspendue ou qui sont en surveillance obligatoire doivent être interviewées par un agent des libérations conditionnelles dans les dix jours qui suivent leur arrestation. Les raisons de la suspension leur sont données et expliquées et on leur explique aussi pourquoi leur conduite a donné lieu à l'annulation de la suspension. Ceci peut donner lieu à une annulation de la suspension et à une remise en vigueur de la libération conditionnelle ou de la surveillance obligatoire.

la délégation de cette fonction s'oppose au thème central d'une définition nette des lignes hiérarchiques et du besoin de comptabilité et de responsabilité - comme en convient fermement le Ministre.

Cependant, comme les réponses aux recommandations antérieures l'ont montré, le Ministre est conscient de la nécessité d'accroître la participation communautaire, tant dans la politique que dans le fonctionnement des établissements pénitentiaires en particulier, ainsi que dans le système de justice pénale tout entier. Pour cette raison, c'est un principe directeur arrêté qu'un comité consultatif de citoyens soit établi dans les pénitenciers, tel qu'énoncé dans la réponse à la recommandation no 49.

63. "Le Service canadien des pénitenciers devrait entreprendre une étude approfondie sur l'opportunité d'établir des colonies pénitentiaires dans des régions raisonnablement inaccessibles, comme solution de rechange à l'emprisonnement prolongé dans des établissements classiques de détenus qui purgent de longues sentences sans possibilité de libération conditionnelle."

Accepté. Relativement à cette question, le Ministre a récemment reçu un rapport qui définit les options relatives au traitement des détenus condamnés à de longues peines, et il a financé une conférence d'experts internationaux sur cette question. Cette conférence a eu lieu du 9 au 11 juin. Tel que recommandé, la suggestion d'établir une colonie pénitentiaire sera étudiée plus à fond, dans le cadre d'une étude continue d'autres méthodes possibles d'aborder le problème de l'incarcération à long terme.

61. "Il conviendrait de créer au moins une institution spécialisée pour de jeunes délinquants, sélectionnés. Il faudrait également créer au moins un camp en pleine nature pour ceux qui, à l'instar des autochtones, sont habitués à vivre dans des régions éloignées."

Le Ministre est très sympathique au problème qu'a défini le Sous-comité dans ce secteur. En ce qui concerne les jeunes trevénants, les propositions de remplacer la Loi sur les jeunes délinquants, que le Ministre espère présenter au Parlement cet automne, représentent une initiative majeure dans le domaine de la prévention, de la déjudiciarisation et de l'offre de solutions de rechange à l'incarcération, pour les jeunes qui ont des problèmes avec la justice. En outre, on pourrait envisager, dans cette proposition, de transférer au système provincial, en vue de purger toute leur peine, ou une partie de celle-ci, les jeunes qui ont été reconnus coupables après avoir été jugés devant un tribunal pour adultes.

Il faudrait reconnaître, cependant, que 40% de tous les détenus sous responsabilité fédérale ont entre 18 et 25 ans et que le fait qu'ils ont été condamnés à des périodes d'incarcération indique qu'ils ont été jugés coupables de crimes graves. La majorité d'entre eux n'est donc pas apte à recevoir le genre de traitement spécial auquel songe apparemment le Sous-comité.

Concernant la suggestion relative aux camps en pleine nature pour les individus qui sont habitués à vivre dans des régions éloignées, le Ministre convient que c'est une très bonne idée. Le recours à des contrats de travail avec les provinces peut être la meilleure façon d'utiliser, pour les détenus sous responsabilité fédérale qui y sont admissibles, les installations existantes qui relèvent du palier provincial. Quant aux détenus autochtones en particulier, la Commission de la justice et de la criminalité chez les autochtones mène actuellement une enquête, pour la première fois, au niveau de la population, sous les auspices du Conseil des autochtones, enquête qui vise à recueillir des renseignements qui aideront à déterminer les causes sous-jacentes au taux disproportionnel d'incarcération des autochtones au Canada, et surtout dans les provinces de l'Ouest.

62. "Le SCP devrait explorer la possibilité de transformer, à titre expérimental, dans une nouvelle institution, le comité consultatif de citoyens en conseil d'administration. Ce conseil se composerait d'environ douze membres et nommerait le directeur et les cadres supérieurs de l'administration."

Le Ministre ne peut, en principe, accepter la suggestion qu'un comité consultatif de citoyens soit transformé en conseil d'administration et mandaté pour nommer le directeur de l'établissement et les cadres supérieurs de l'administration. La nécessité de nommer les directeurs en fonction du mérite et des compétences professionnelles est un rôle essentiel de direction, et

Le centre psychiatrique, à Saskatoon, traitera les détenus, sous responsabilité provinciale, qui sont tombés malades mentalement pendant leur incarcération. Il admettra également des malades, détenus en vertu de mandats du Lieutenant-gouverneur, et servira de centre de prévention. Ce centre sera aussi affilié à l'université. Le centre psychiatrique envisagé pour la région de l'Atlantique suivra le modèle de la Saskatchewan.

En bref, le but du sous-comité d'éviter le double emploi et de se servir des centres psychiatriques régionaux comme "hôpitaux" est un but que poursuit activement le SCP depuis quelque temps, but qui peut être atteint sans transfert de juridiction au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

59. "Plusieurs institutions distinctes devraient offrir des programmes destinés aux délinquants sexuels puisqu'ils ont des besoins en matière de traitement sont particuliers. Seuls les détenus qui y consentent pourraient y participer."

Le SCP est conscient des problèmes particuliers que présentent les délinquants sexuels et des divers modèles possibles que l'on pourrait employer pour les traiter. On examine, à l'heure actuelle, divers modèles, notamment la méthode de Stehlacoom ainsi que celles qu'utilisent des juridictions comme l'Illinois, le Tennessee et le Minnesota. On prévoit qu'un rapport sur leur application possible dans nos établissements fédéraux sera prêt en octobre prochain.

60. "Une institution spéciale devrait être créée en Colombie-Britannique pour le traitement des toxicomanes."

L'expérience récente, au Canada et dans plusieurs autres pays, a montré que le problème de la drogue doit être étudié dans un contexte plus large que celui du système de justice pénale uniquement. Dans cette optique, le gouvernement fédéral est en train d'étudier des moyens d'aborder la question générale de la toxicomanie, et un groupe de travail conjoint, Canada-Colombie-Britannique, est en train d'examiner tous les aspects du problème tel qu'il existe dans cette province.

Alors que tous les efforts antérieurs qui ont été faits en vue de fournir des programmes de traitement aux toxicomanes se sont avérés décevants, surtout à l'intérieur des établissements pénitenciers, le SCP reconnaît que les programmes comme celui du Portage à Montréal, qui comporte le traitement de toxicomanes lorsqu'ils sont sous le régime de la libération conditionnelle de jour, sont des exemples dignes d'élites qui permettent d'espérer pour l'avenir. D'autres programmes du même genre seront recherchés et examinés.

57. "Un nombre restreint d'institutions à sécurité maximale devrait être réservé exclusivement aux détenus qui doivent être placés en dissocation pour fins de protection. Chacune de ces institutions devrait comporter un secteur à sécurité moyenne."

L'élaboration des plans pour un pareil établissement en Ontario est bien avancée. On se propose également, comme suite au programme de constructions nouvelles, d'affecter un établissement à la détention protectrice des détenus de la région du Québec. Dans d'autres régions, les unités distinctes qui oeuvrent dans les établissements existants seront affectées aux cas de détention protectrice, et leur fonctionnement se fera conformément aux recommandations du Rapport Vantour.

58. "Les centres psychiatriques régionaux ne doivent plus relever du Service canadien des pénitenciers, mais du ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social. Des discussions devraient être entamées avec les provinces en vue de coordonner les services fédéraux et provinciaux de santé mentale."

Au départ, on devrait noter que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social ne participe pas directement à la dissocation des services. Ces derniers relèvent ordinairement des autorités provinciales, et c'est pour cette raison que le SCP a maintenu et continuera de maintenir des relations de travail très étroites avec les autorités provinciales compétentes, relativement au fonctionnement des centres psychiatriques régionaux.

Pour être plus précis, l'entente a été signée en avril dernier, entre le ministère du Solliciteur général et le ministère des Affaires sociales du Québec, en vertu de laquelle le ministère du Québec, surtout par l'intermédiaire de l'Institut Philippe Pélletier, s'est engagé à dispenser, à l'hôpital, les soins psychiatriques aux détenus, sous responsabilité fédérale, qui souffrent de maladies mentales et qui sont incarcérés au Québec. Il reste l'option d'étendre cette entente à la dissocation de soins mobiles dans les établissements fédéraux, d'ici avril 1978.

En Ontario, le SCP utilise déjà les services du centre de soins psychiatriques, à Penetanguishene, dans la mesure où ils sont disponibles. Des représentants du SCP rencontrent, ce mois-ci, les représentants du ministère de la Santé de l'Ontario pour discuter des détails de la proposition qu'a faite cette province de créer quelques "salles fermées" dans certains de ses hôpitaux psychiatriques.

Les centres psychiatriques tant de l'Ontario que du Pacifique sont affiliés à leurs universités, et le gouvernement de la Colombie-Britannique reconnaît le centre psychiatrique régional du Pacifique comme hôpital psychiatrique. Les règlements des hôpitaux ont été approuvés au C.P.R. (Pacifique), qui a un conseil d'administration.

La détenue, que l'on a publié en mars dernier, constituent une partie importante de cet examen.

Celui-ci pourrait aboutir au genre d'établissements qu'a recommandé le sous-comité, ou on pourrait conclure que l'échange actuel d'ententes de services avec les provinces sert mieux à fournir les programmes et les services qui ont préoccupé le sous-comité. Ces ententes ont déjà abouti au transfèrement, à des établissements provinciaux, de nombreuses détenues qui sont sous responsabilité fédérale.

Dans le cadre de son mandat, le sous-comité examinera également d'autres dispositions innovatrices en matière de résidence, notamment l'utilisation de maisons privées pour les libérées conditionnelles de jour.

En réponse aux recommandations précises relatives aux programmes à la Prison des femmes, on a repris le programme "Dynamique de la vie", qui aide les détenues à devenir plus sociables, et la planification de centres d'activités a également commencé.

56. "Il conviendrait de créer, pour les individus qui ont constamment refusé toute forme de discipline, de travail et d'intégration sociale, un certain nombre d'unités spéciales de correction. Celles-ci devraient offrir aux détenus tous les programmes et les services qui existent déjà dans les autres institutions à sécurité maximale, y compris la communauté thérapeutique."

Si l'on veut être réaliste, il est douteux que l'on puisse fournir, au type de détenus décrit plus haut, une "communauté thérapeutique" qui comporte "tous les programmes" des autres établissements à sécurité maximale. Comme le sous-comité lui-même l'a fait remarquer, ces unités s'occuperaient des très rares détenus qui sont "très perturbateurs et dangereux" et dont les attitudes et le comportement risquent "d'étouffer les possibilités et les espoirs de réforme personnelle que poursuivent, de bonne foi, un grand nombre d'autres détenus."

Ceci dit, on accepte certainement le principe d'offrir les programmes qui sont de nature quelque peu appropriée. Ce programme structuré fournirait à ces détenus les possibilités de prouver qu'ils ont suffisamment modifié leur comportement pour justifier un reclassement sécuritaire.

Le Ministre souligne que le programme des unités spéciales de correction, au niveau régional, n'a été instauré que récemment, et il estime qu'on devrait le poursuivre en vue de fournir les moyens appropriés pour s'occuper du genre des détenus en question.

SCP a adopté un guide majeur de politique et de lignes de conduite nouvelles pour tous les services médicaux dispensés aux détenus dans l'ensemble du système. Cette politique a été élaborée après considération des directives du Commissaire et des rapports du Comité consultatif national des services de santé, qui comprend des représentants nommés par des organisations nationales professionnelles de médecins, de dentistes et d'infirmières, qui sont nommés par le Solliciteur général. Le nouveau guide de politique a été approuvé, en mars dernier, et est en voie d'application. Cette nouvelle politique vise à fournir un traitement et des soins meilleurs, uniformisés, à tous les détenus ainsi que de meilleurs enseignements à l'intention de la direction du SCP, en vue du contrôle des programmes médicaux. Relativement à la recommandation précise qui traite de l'enregistrement des médicaments prescrits aux détenus, on convient que la situation actuelle est insuffisante. Une directive sera publiée, dans deux mois, pour garantir la tenue des dossiers sur la prescription adéquate de médicaments. Le directeur général des services de santé sera chargé de surveiller ce système, de concert avec le nouvel inspecteur général auquel fait allusion la recommandation numéro 28.

55. "On devrait commencer immédiatement le "Phasing out" de la Prison des femmes. En attendant sa complète disparition, on devrait fournir des maintenant des installations et des locaux pour loger le centre d'actives récréatives; en outre, le programme "Dynamique de la vie" doit être rétabli.

Comme substitut à la Prison des femmes, on devrait créer de petits établissements ou de petits groupes d'établissements qui ressembleraient à des chalets dans au moins trois régions du Canada; ces établissements pourraient offrir des programmes de préparation à la libération des détenues. On limiterait la présence des agents de sécurité aux secteurs périphériques de ces établissements ou aux seuls groupes qui ont besoin d'être surveillés étroitement, et ce, uniquement en cas de nécessité.

Si le nombre de détenues n'était pas suffisant pour justifier la création de centres communautaires de correction ou de centres de résidence communautaires de correction ou de centres de résidence communautaire, il faudrait trouver en oeuvre d'autres solutions de rechange pour loger les détenues dans la collectivité. Des résidences privées pourraient être reconnues officiellement par la Commission nationale des libérations conditionnelles comme centres communautaires pour les détenues en libération de jour."

La question des détenues fait actuellement l'objet d'un examen à l'échelle fédérale-provinciale, à titre de relance des discussions qui ont eu lieu sur ce sujet durant la récente conférence des ministres. Les recommandations du Rapport Clark sur

Prenant note de ces considérations, on accepte donc le principe qu'il devrait exister un processus distinct d'accueil et de classement, bien que la forme précise que ce processus devrait prendre pourrait varier en fonction des différences régionales, et ne pourrait pas nécessairement prendre celle d'une institution distincte comme telle.

Concernant l'accès aux dossiers, le Ministère irait jusqu'à permettre l'accès durant la période d'incarcération, et pas seulement au moment de l'accueil. Cela est prévu dans la Loi sur les droits de la personne (Bill C-25). En outre, on est en train de considérer d'autres aspects des formes et garanties de procédure ainsi que des droits des détenus, dans le cadre de l'étude sur la recommandation de la Commission de la réforme du droit que l'on mène actuellement, relativement à un Comité de surveillance des peines, de même que dans le cadre des discussions fédérales-provinciales sur les droits des détenus, auxquelles on a fait allusion en réponse à d'autres recommandations. Il est convenu que le personnel ne devrait avoir aucun droit effectif de veto sur les décisions en matière de classement.

53. "La nourriture des détenus devrait être suffisante et nourrissante et ces derniers devraient pouvoir prendre leur repas en commun."

D'accord. A l'heure actuelle, des hygiénistes alimentaires et des diététiciens de métier préparent les menus dans chaque établissement. Les échelles de ration autorisées sont déterminées d'après leurs conseils et suivant l'échelle militaire. Le SCP a prévu dans son budget que chaque institution obtiendrait des avis professionnels sur les régimes alimentaires des détenus. On avait suggéré qu'un moyen d'améliorer la qualité actuelle de l'alimentation était d'offrir aux détenus des possibilités d'apprentissage viable et reconnu, notamment la formation dans des domaines comme la nutrition et la diététique. La formation en diététique a été proposée pour le programme de formation en service alimentaire à l'établissement de Drumheller. Le concept de repas en commun a été approuvé, mais il peut ne pas s'appliquer à tous les établissements actuels. On reconnaît que des difficultés existent, à cause de l'absence de cuisines aux établissements Archambault et de Millhaven. On remédiera à cette situation en y ajoutant ces installations. Quant au pénitencier de la C.-B., on utilisera des chariots pour tenir au chaud les repas lorsqu'on les distribue aux détenus.

54. "Le Service des pénitenciers devrait tenir des dossiers appropriés sur les médicaments prescrits aux détenus afin de contrôler les quantités utilisées."

Les soucis que l'on se fait à propos de la diversité de la qualité des services médicaux d'un établissement à un autre ont amené le

51. "Aucun épileptique suivi de près par les médecins ne doit être exclu des institutions à sécurité minimale en raison de sa maladie."

Cela est convenu en principe. Il n'existe aucune raison d'exclure des établissements à sécurité minimale ou des centres correctionnels communautaires les épileptiques qui sont suivis de près par les médecins, lorsque ces institutions sont pourvues de services médicaux adéquats. De plus, les institutions divisi-sionnaires seront modifiées en conséquence. Des difficultés pourraient surgir dans les établissements à sécurité minimale, notamment les camps forestiers qui n'offrent pas si commodément ces services médicaux. En outre, le directeur général des Services des soins médicaux et de santé et les cadres de son personnel médical discuteront de ces sujets particuliers de préoccupation.

52. "Chaque région devrait être dotée d'un centre de réception où un personnel compétent se chargerait de classer les détenus. Lorsqu'un centre de réception est situé dans une autre institution, les détenus qui attendent d'être classés doivent être séparés du reste de la population carcérale et les installations des institutions en place devraient être modifiées en conséquence. Une étude exhaustive des méthodes de classement s'impose. Les renseignements devraient prendre connaissance du rapport définitif et le personnel de correction ne devrait pas avoir le droit de veto."

L'accent qui est mis sur l'importance de l'accueil et du classement joint d'un ferme appui, et il faudra nécessairement effectuer un examen majeur dans le cadre du processus d'intégration du Service canadien des pénitenciers et du Service national des libérations conditionnelles, aux termes du projet de loi C-51.

En ce qui a trait à la question précise de la méthode d'accueil, il existe deux façons d'aborder cette question. La première, celle d'une institution distincte, est couramment utilisée au Québec et on en prévoit pour les régions de l'Ontario et du Pacifique. La deuxième méthode, couramment utilisée dans les régions des Prairies et de l'Atlantique, classe un détenu condamné à un établissement fédéral tandis qu'il est encore dans une prison provinciale après sa condamnation, et elle emploie le procédé du "placement pénitentiaire". Ce procédé est censé être plus approprié à ces régions en raison du nombre de détenus qui doivent être classés et des grandes distances qui séparent les établissements fédéraux. Comme le souligne le sous-comité lui-même, au paragraphe 634 de son Rapport à la Chambre, un "avantage certain de ce système, c'est qu'il permet à un jeune délinquant, ou à un délinquant à son premier séjour, d'être transféré directement de la prison provinciale vers un établissement à sécurité moyenne ou minimale, plutôt que d'être d'abord incarcéré dans un établissement à sécurité maximale".

Ces comités devraient avoir comme fonction première d'aider le directeur à assurer la bonne marche de l'institution et l'application des programmes. Ils devraient aider le directeur à choisir le type de programmes qui conviennent aux détenus de chaque pénitencier, compte tenu des besoins des employés et des détenus, ainsi qu'à déterminer dans quelle mesure on devrait encourager la participation des citoyens, selon les objectifs du pénitencier, et faire part au directeur de l'attitude des citoyens face à l'institution et à ses programmes. Avec l'aide du directeur et du personnel, les comités trouveront des moyens d'informer le public des problèmes d'administration, et d'application des programmes et de l'y sensibiliser.

Les comités consultatifs de citoyens ne devraient pas être requis d'agir comme médiateurs en périodes de troubles.

Les comités devraient se réunir régulièrement au pénitencier en présence du directeur, du personnel et du comité de détenus. En périodes normales, ces comités doivent pouvoir circuler dans l'institution, et consulter les dossiers non confidentiels.

Chaque comité consultatif devrait soumettre un rapport annuel au Commissaire des pénitenciers. Ces rapports devraient être rendus publics."

Le Ministre convient qu'un Comité consultatif de citoyens (CCC) devrait exister dans chaque établissement.

On convient également que ces comités devraient être formés de représentants des divers secteurs de la localité, et que le choix et la nomination des représentants devraient être faits par le commissaire avec la recommandation du directeur de l'établissement.

Le rôle principal du comité consultatif de citoyens est de conseiller le directeur de l'établissement en vue du perfectionnement général de l'établissement et de ses programmes et de le conseiller aussi à l'égard des moyens de renseigner et d'éduquer la population en ce qui a trait au fonctionnement et aux programmes de l'établissement.

Quant à savoir si le CCC devrait assumer le rôle de médiateur en cas de crises, c'est la décision qui relève du directeur de l'établissement. On convient que le Comité consultatif de citoyens devrait avoir accès aux dossiers non confidentiels qui ont trait aux politiques et aux programmes de l'établissement. On encouragera ces comités à présenter un rapport annuel au Commissaire, et on les aidera à préparer de tels rapports qui devraient être mis à la disposition de la population par les comités eux-mêmes.

et entre détenus et visiteurs, lors de visites-contact. Les détenus devraient passer le plus de temps possible à l'extérieur des cellules et, en général, on devrait faire en sorte qu'ils aient autant de possibilités que les citoyens ordinaires de se réunir.

On convient que les rapports interpersonnels entre les détenus et les membres du personnel devraient être exploités au maximum, et cette idée sera rendue plus facile dans les plans de construction des établissements futurs. Par exemple, les parloirs et les réfectoires sont améliorés dans les plans des nouveaux établissements à sécurité maximale, et ils sont incorporés à ces plans.

Il faut reconnaître que ces changements ne peuvent pas être mis en oeuvre immédiatement dans chacun des établissements et qu'il faut garder quelque souplesse pour faire face à certains détenus en particulier et à certains problèmes d'ordre sécuritaire. Quant aux visites-contact, ce privilège existe maintenant dans tous les établissements à sécurité moyenne, et les installations qu'exige ce genre de visites font partie des plans des établissements à sécurité maximale.

48. "Les groupes de l'extérieur qui n'entravent pas le bon fonctionnement des institutions devraient pouvoir y être admis plus facilement."

Le Ministre est d'accord, en principe, avec cette recommandation, et il ajoute que les groupes qui sont admis dans un établissement doivent participer, sincèrement et de façon constructive, aux programmes des établissements en question. De plus, les groupes ne devraient être admis qu'avec la permission du directeur de l'établissement, et l'autorité de ce dernier, qui a la charge de l'établissement, doit être respectée, tel que le sous-comité l'a souligné dans tout le rapport.

Le SCP fait preuve d'une grande ouverture d'esprit quand il s'agit d'accepter de venir en aide aux groupes intéressés, comme l'atteste le fait que plusieurs groupes et associations de ce genre sont déjà à l'oeuvre au sein des établissements.

49. "Des comités consultatifs de citoyens doivent être mis sur pied dans tous les pénitenciers fédéraux à sécurité minimale, moyenne et maximale. Leurs membres doivent venir de toutes les couches de la société et représenter des intérêts très variés de même que les caractéristiques ethniques et culturelles des collectivités locales et carcérales. Les membres devraient être nommés et démis par le Commissaire sur approbation du directeur de l'institution et devraient faire l'objet d'une enquête de sécurité."

"Unité résidentielle" est le nom du processus destiné à encourager l'acquisition d'aptitudes sociales par les détenus. Ce processus cherche à modifier les modes de comportement des détenus en les incitant à participer à la solution de problèmes qui est susceptible de les aider à apprendre de nouveaux rôles sociaux. Ce travail de solution de problèmes leur fournit l'occasion d'obtenir certains succès, ce qui constitue un élément important de la façon d'apprendre. Au sein d'une unité résidentielle, le personnel se joint aux détenus pour résoudre les problèmes qui surviennent au jour le jour lorsque des personnes vivent en contact immédiat les unes avec les autres et afin de collaborer à la recherche d'objectifs communs. Autrement dit, les membres d'une unité résidentielle, tant le personnel lui-même que les détenus, s'occupent de gérer les affaires de l'unité dans la plus grande mesure possible. Ce concept fait partie intégrante du nouveau programme de construction des établissements pénitentiaires qui incorpore l'idée de ces "unités résidentielles".

Le "concept d'équipe", comme l'indique le titre, est un régime de gestion qui repose sur le principe d'équipe de l'organisation et de l'activité du personnel de garde. D'après ce régime, les membres du personnel de garde dans les établissements sont répartis en deux groupes, dont l'un est responsable des aspects sécuritaires, dans les cas où il y a peu ou pas de contacts avec les détenus, tandis que l'autre groupe est en contact fréquent ou continu avec les détenus. De plus, chaque groupe est subdivisé ensuite en équipes ayant à leur tête des chefs permanents qui ont la responsabilité de surveiller tous les aspects de leurs unités, y compris la répartition des tâches, la formation, l'évaluation du rendement et l'attribution des jours de repos et des congés annuels. Par exemple, une équipe comprend un surveillant principal de la sécurité et plusieurs surveillants secondaires qui ont sous leurs ordres assez de personnel pour fournir les services de sécurité qu'exige un secteur d'établissement déterminé d'avance, et qui ont l'autorité voulue pour agir dans les limites de directives assez larges mais bien établies. Fondamentalement, le concept d'équipe comporte une décentralisation et une délégation de l'autorité et des responsabilités à l'égard d'unités organisées de membres du personnel de sécurité, au niveau opérationnel des établissements.

A une exception près, tous les établissements à sécurité moyenne fonctionnent maintenant selon le concept des unités résidentielles. A l'heure actuelle, le concept d'équipe fonctionne à Dorchester, au pénitencier de la Colombie-Britannique et à Millhaven, et il s'étendra aussi aux autres établissements à sécurité maximale.

47. "Les rapports interpersonnels devraient être exploités au maximum dans les pénitenciers. Il faudrait donc organiser des rencontres fréquentes entre personnel et détenus, entre détenus, comme au moment des repas,

44. "Les budgets des institutions devraient être conçus de façon à permettre au personnel de jouer d'une plus grande indépendance en matière d'élaboration et de création de programmes de formation."

Le Ministre appuie cette recommandation, en faisant observer qu'elle fait partie d'une politique de décentralisation qui est déjà en vigueur au sein du SCP. Tel que l'a fait remarquer le sous-comité, une étude de la planification des programmes entreprise par le SCP est maintenant terminée. Depuis lors, toutefois, une série de recommandations qui avaient été faites par le Service des conseillers en gestion à l'égard de la réorganisation, à tous les niveaux, de la Direction des programmes des détenus, sont en bonne voie d'exécution. Un Groupe chargé d'aider à la mise à exécution de ces recommandations a commencé à examiner la structure elle-même des programmes des établissements, et le besoin d'autonomie des établissements en ce qui a trait à la mise au point de certaines modalités dans les programmes est nettement reconnu.

45. "La technique de thérapie sociale mise au point par la division Oak Ridge de l'Ontario Mental Hospital de Penetanguishene est la plus prometteuse que l'on connaisse pour aider les délinquants à réaliser leur réforme personnelle. Elle doit être appliquée immédiatement dans les institutions à sécurité maximale et moyenne, dans la mesure qu'il serait possible de dissocier les membres de la communauté thérapeutique de la population générale. Les nouvelles institutions devraient être dotées de petites unités entièrement autonomes."

Le Ministre a demandé que le SCP rédige un rapport spécial, dans les trois mois à venir, rapport qui indiquerait comment, où et quand la méthode Oak Ridge pourrait être mise en vigueur au sein du régime pénitentiaire. Le rapport examinera aussi d'autres méthodes, par exemple, la méthode qui est employée à l'égard des délinquants sexuels au Fort Stellacoom (voir la recommandation 59).

Puisqu'il serait impossible de répéter le modèle Oak Ridge dans tous les établissements, une possibilité serait d'introduire la technique de thérapie sociale à l'égard d'un petit groupe de détenus, triés sur le volet, dans l'un des centres psychiatriques régionaux.

46. "Il faut assurer la continuité des relations entre le personnel et les détenus. Le concept d'équipe et plus particulièrement celui d'unités résidentielles doivent régir les méthodes d'administration du personnel dans chaque institution."

Tel que le signale le Rapport, c'est là l'objectif visé par le Service des pénitenciers.

développent occupational du SCP est d'environ 2100 à temps plein, pour le programme scolaire, et de 1100 à temps plein, pour le programme professionnel et technique. De ce nombre, quelque 700 détenus suivent des cours par correspondance à temps plein, le personnel de la Division du développement occupational leur fournissant l'orientation nécessaire. Ainsi, environ le tiers de la population carcérale participe actuellement au programme de développement occupational. Il semble possible d'élargir le programme, et cette possibilité sera examinée, bien qu'il faille reconnaître qu'un grand nombre de détenus ont des difficultés d'apprentissage qu'il faudra déterminer et évaluer, avant de pouvoir entreprendre tout programme spécial.

Centre Grierison à Edmonton, travaillent pour des entreprises de l'extérieur et d'autres, pour la Scott Paper Company en Nouvelle-Ecosse, dans le cadre d'un de ses projets.

Toutes ces méthodes sont prometteuses, mais il faut comprendre que leur introduction dans le système demandera un certain temps ainsi qu'une évaluation minutieuse des projets-pilotes. Cette évaluation entraînera peut-être leur application sur une plus large échelle, la modification des moyens utilisés ou la recommandation d'autres types de projets. Le principe qui consiste à récompenser les détenus pour leur productivité semble, en tout cas, donner de bons résultats, comme en témoignent le nombre et la diversité des projets énumérés ci-dessus.

42. "La formation dispensée dans les ateliers devrait être contrôlée par des représentants officiels des groupes professionnels de l'extérieur, et le système pénitentiaire devrait s'orienter directement vers la production d'articles qui font l'objet d'une demande. Des accords devraient être conclus avec les provinces pour les programmes d'apprentissage et l'émission des certificats d'aptitude."

Acceptée. Le programme de développement occupationnel en vigueur comprend des cours scolaires, du niveau primaire au niveau universitaire, ainsi qu'une formation professionnelle et technique dans des domaines variés, p. ex. machiniste, tôlier, soudeur, électricien, mécanicien de voiture, réparateur de carrosseries, dessinateur, imprimeur, briqueteur, poseur de panneaux muraux secs, réparateur de télévision, etc.

Presque tous les cours offerts sont reconnus et donnent droit à des crédits ou à des certificats de compétence de la part des autorités appropriées des provinces où il y a des établissements. Dans le cas du programme de formation scolaire, l'attestation est donnée par des commissions scolaires, les ministères provinciaux de l'éducation, les collèges communautaires ou universités, selon le type de cours. Pour le programme de formation professionnelle et technique, l'autorité qui décerne le certificat peut être le ministère provincial du Travail, le ministère de l'Éducation, le ministère des Collèges et Universités (Director of Apprentissage) ou le syndicat du métier en question, selon la juridiction intéressée et le programme.

Certains métiers, p. ex. ceux d'horticulteur, de menuisier industriel et de mécanicien-monteur ne font pas l'objet d'un certificat; la question d'attestation de compétence ne se pose donc pas.

43. "Il faut donner aux détenus une formation professionnelle et éducative. Tout détenu devrait pouvoir, s'il le désire, suivre des cours par correspondance."

Acceptée. Le nombre de détenus inscrits au programme de

pour déterminer les types de marchés qui conviendraient aux activités industrielles actuelles, accrues et nouvelles.

Cette étude portera sur diverses méthodes possibles, comme des encouragements aux industries qui voudraient s'installer dans les établissements, des ententes, comme celle qui a été conclue avec la Scott Paper, permettant aux détenus de travailler hors des établissements le jour, ainsi que les modèles américain et danois dont fait mention le sous-comité.

En ce qui concerne le conflit éventuel avec l'industrie privée, il est suggéré, entre autres, de se concentrer autant que possible sur la production de biens en demande, mais qui sont actuellement importés plutôt que manufacturés par des entreprises canadiennes.

41. "Il faut instituer un système progressif d'encouragements fondé sur la productivité. Ces encouragements devraient comprendre des primes pour le travail à la pièce et pour les améliorations, ainsi que des remises de peine. Les détenus qui travaillent soit à l'intérieur soit à l'extérieur du pénitencier devraient être obligés de verser une contribution raisonnable pour le gîte et le couvert, et de contribuer à l'entretien de leur famille dans la mesure où ces exigences ne leur enlèveront pas la motivation financière de travailler."

Acceptée en principe. A ce sujet, il est important de signaler que les encouragements de nature autre que financière peuvent jouer un grand rôle dans la motivation du détenu à améliorer son comportement, et le font effectivement. La participation aux programmes, les absences temporaires, etc., en sont des exemples. Le principe qui veut que la réduction statutaire de peine soit remplacée par une mesure équivalente de réduction méritée de peine fait partie du Bill C-51.

L'utilisation d'une échelle de rémunération, au Service des pénitenciers, pour le travail des détenus reflète l'acceptation de l'opinion du sous-comité. Ces échelles seront augmentées le 1^{er} août, et le salaire variera entre 90¢ et \$1.95 par jour, selon le niveau de travail du détenu.

Il y a également des programmes spéciaux actuellement menés à l'intérieur du Service qui vont encore plus loin. Un système de rémunération par primes, fondé sur la productivité et appliqué à des groupes de détenus, est en vigueur, à titre d'expérience, à Markworth, Mission, Laval, Leduc et au Centre régional de réception (Ont.). Ce programme comprend quelque 200 détenus, et les premiers rapports indiquent qu'il remporte un vif succès. A la fin de l'année dernière, nous avons mis sur pied à Joyceville un projet permettant aux détenus de gagner jusqu'au salaire minimum et de payer, dans une certaine mesure, leurs gîte et couvert. L'Université York évaluera ce projet au cours des deux prochaines années. A la prison Mountain, une coopérative d'autochtones vend de l'artisanat sur le marché libre. Finalement, des détenus du

39. "La loi sur les pénitenciers devrait être amendée pour permettre la vente des produits des détenus sur le marché libre et ces modifications devraient être apportées après consultation en bonne et due forme avec les représentants des secteurs industriel et de travail."

ET

40. "Une société nationale des ateliers industriels des prisons devrait être créée, et il faudrait obtenir l'entière collaboration des secteurs industriel et de travail pour en assurer l'organisation et l'exploitation de façon à ce que les meilleures possibilités de travail soient obtenues dans les pénitenciers."

Le Ministre est entièrement d'accord avec le Sous-comité en ce qui concerne l'importance du travail et l'accroissement des débouchés. L'autorisation législative n'est pas requise pour la vente des produits et services des détenus sur le marché libre, et de fait, le SCP s'oriente déjà vers cette direction en vertu d'un règlement qui est entré en vigueur en janvier dernier.

Comme le Sous-comité le fait remarquer, le succès de tels programmes dépend de l'appui fourni par les secteurs de l'industrie du travail, et le nouveau Comité consultatif de l'activité industrielle qui a tenu sa première réunion à Ottawa les 21 et 22 octobre derniers, a déjà entrepris la consultation recommandée dans le rapport. Ce Comité est formé de représentants du Congrès du Travail du Canada, de l'Association des manufacturiers canadiens, du système judiciaire et du gouvernement fédéral. Dans le cadre de son mandat, le Comité est chargé:

de prévoir les tendances industrielles concernant les types de produits et les qualifications nécessaires, afin que le programme de formation des détenus réponde aux besoins futurs en matière d'emploi; d'aider à élargir le champ du marché au-delà des contraintes actuelles, et

d'examiner la rentabilité, les répercussions importantes, les avantages et inconvénients inhérents à la mise sur pied de programmes de formation des détenus, qui permettraient aux entrepreneurs commerciaux d'établir et d'exploiter, au pénitencier, des usines de fabrication et autres ateliers employant des détenus, et de fournir des conseils à ce sujet.

De plus, un groupe de travail a été chargé de déterminer la meilleure façon de donner suite à la priorité du Commissaire concernant la création et l'expansion des ateliers industriels pénitentiaires. Un aspect important du mandat de ce groupe est de travailler avec le ministère des Approvisionnements et Services, d'autres ministères, des organismes de recherche de marché, etc.,

déjà consulté des spécialistes au sujet du système en vigueur dans l'Etat de New York, et y ont visité des établissements, dont celui d'Attica. Des discussions fédérales-provinciales à ce sujet ont eu lieu et se poursuivront dans le cadre de l'étude des droits des détenus en général. Le Ministre a décidé d'introduire un projet-pilote de ce genre au pénitencier de la Saskatchewan, compte tenu de la nécessité de préparer le personnel et les détenus à ce nouveau concept.

37. "Il faudrait conserver le poste d'enquêteur correctionnel pour le moment, mais reconsidérer dans deux ans sa raison d'être. L'enquêteur devrait être directement comptable au Parlement, plutôt qu'au Solliciteur général."

Nous reconnaissons, en principe, qu'il faut adopter une loi qui rendrait l'enquêteur correctionnel comptable au Parlement. Comme le Sous-comité recommande l'examen du poste d'enquêteur correctionnel dans deux ans, il serait préférable de retarder cette mesure législative jusqu'à ce qu'on connaisse les résultats de l'étude.

38. "Les détenus de chaque institution devraient être représentés par un comité de détenus dont au moins certains membres seraient élus par les diverses rangées de cellules de l'institution. Les groupes minoritaires tels que les autochtones, les métis et les noirs doivent être représentés au comité là où ils se trouvent en nombre suffisant. Dans les institutions où tous les détenus ne sont pas en dissocation pour fins de protection, ceux qui le sont devraient être représentés par des comités distincts. Le poste de président d'un comité devrait être à temps plein, et l'institution devrait mettre des locaux et installations à la disposition des comités."

Cette recommandation est acceptée en principe. Il faut cependant garder une marge de souplesse suffisante pour que le directeur de l'établissement puisse exercer son pouvoir discrétionnaire de façon à tenir compte de circonstances spéciales.

34. "Les bibliothèques des institutions pénitentiaires doivent fournir les documents adéquats à la recherche juridique, tout particulièrement en matière de droit criminel."

Il conviendrait d'abord de signaler que l'aide juridique semblerait une solution plus appropriée aux problèmes soulevés dans la recommandation du Sous-comité, et que chaque province a son service d'aide juridique. Cela dit, il est convenu que des efforts seront faits, surtout dans les secteurs où les ressources d'aide juridique sont insuffisantes, pour mettre les principaux ouvrages de droit criminel à la disposition des détenus, soit dans les bibliothèques des établissements soit par voie de prêts inter-bibliothèques.

35. "La difficulté qu'éprouvent les détenus à déterminer la durée de leur peine est un facteur d'inquiétude dans les pénitenciers. Puisque cette incertitude provient de l'ambiguïté du prononcé de la sentence, nous recommandons que le ministre de la Justice soumette cette question à un groupe d'étude, en vue de modifier le Code criminel pour ainsi résoudre ce problème."

En réponse aux vues unanimes du Sous-comité, des suggestions seront soumises au ministre de la Justice concernant les modifications législatives qui seront présentées à la première occasion.

L'une de ces sources possibles d'ambiguïté sera supprimée par une modification à la Loi sur la libération conditionnelle de détenus en vertu de laquelle les peines multiples constitueront une seule peine aux fins du Code criminel. D'autres mesures qui simplifieront le calcul des peines seront étudiées. Nous solliciterons la coopération de l'appareil judiciaire pour que les sentences soient exprimées de façon à être clairement comprises par les autorités pénitentiaires.

36. "Dans tous les pénitenciers, les griefs de chaque détenu doivent être étudiés par un comité composé de deux membres du personnel et de deux détenus. Ce comité devrait être présidé par un cadre administratif qui ne serait autorisé à voter que pour trancher des questions faisant l'objet d'un vote également partagé. Dans les cas où le détenu ne serait pas satisfait de la décision du comité, il devrait avoir le droit d'en appeler devant un médiateur de l'extérieur du pénitencier qui serait chargé de conseiller le directeur. La décision du directeur serait sans appel, sauf dans les cas où le gref porterait sur une question de politique générale que le directeur du pénitencier ne serait pas autorisé à trancher." dans ce cas, le gref serait porté devant le Commissaire des pénitenciers. Cette recommandation intéresse beaucoup le Ministre qui est prêt à s'orienter dans cette direction. Des fonctionnaires du SCP ont

La recommandation selon laquelle les affaires devraient être jugées dans les vingt-quatre heures est impossible à réaliser. Un délai de sept jours est proposé, à moins qu'un motif raisonnable n'en justifie la prorogation.

31. "En ce qui concerne la dissociation administrative, nous recommandons la création d'un comité de révision de la dissociation et l'avis écrit des décisions du comité. Il faudrait revoir le fonctionnement du système après deux ans afin de déterminer s'il protège bien les droits des détenus." Acceptée. Cette recommandation reflète la politique actuelle. On est en train de mettre sur pied, dans tous les établissements, des comités de révision de la ségrégation, présidés par les directeurs d'établissement.

32. "Le gaz lacrymogène ne devrait pas être utilisé, normalement, contre un seul détenu. Lorsqu'il est nécessaire de retirer par la force un récalcitrant de sa cellule, il faut recourir à une équipe de gardes."

Comme le mentionne le rapport, les directives actuelles à cet égard reflètent les principes énoncés dans la recommandation. S'il y a eu abus ou erreurs dans l'application de la politique, des mesures seront prises pour empêcher que cela ne se répète. Tel que le sous-comité le fait remarquer lui-même, il est nécessaire d'assurer une certaine souplesse pour que le personnel puisse prendre des décisions tenant compte de situations précises.

33. "Sollicité ou imposé, le transfert d'un détenu devrait normalement être décidé par les directeurs des deux institutions intéressées. Les transferts devraient s'effectuer par train ou par autobus ou avions gouvernementaux, et non pas par des lignes aériennes commerciales."

Les directeurs d'établissement consultés à ce sujet se sont prononcés contre cette recommandation et considèrent les transferts comme une fonction propre aux autorités régionales. Au sujet des plaintes, il est suggéré que les comités régionaux de transferts justifient leurs décisions et, si un détenu estime que les faits sur lesquels repose la décision sont inexacts, qu'il puisse porter plainte et demander au comité régional de transferts de réexaminer sa décision.

Au sujet des moyens de transport, nous mettons sérieusement en doute les aspects sécuritaires, économiques et pratiques de la recommandation du sous-comité. Les transferts sur une longue distance par train, par exemple, présentent de grandes difficultés du point de vue sécuritaire et péculaire. Le Ministère poursuit cependant ses entretiens à ce sujet avec le Ministère de la Défense nationale en vue d'en arriver à une entente concernant l'utilisation régulière des avions militaires plutôt que commerciaux.

29. "Les directives du Commissaire doivent être refondues dans un code de règlements cohérent qui ait force de loi tant pour les détenus que pour le personnel. Elles doivent être compréhensibles et mises à la disposition du personnel et des détenus quand ils entrent dans le système pénitentiaire."

En ce qui a trait à la recommandation touchant les directives du Commissaire, le travail de mise à jour, de clarification et de refonte est entamé. Lorsque tout sera terminé, les directives refondues remplaceront celles qui se trouvent actuellement dans les bibliothèques des pénitenciers, et un guide sera publié à l'intention des détenus et mis à leur disposition à leur arrivée au pénitencier. De tels guides, produits localement, sont actuellement disponibles aux Centres de réception de l'Ontario et du Québec et dans les établissements des Prairies.

Pour ce qui est de faire des directives des règlements ayant force de loi, il résulterait d'une telle mesure des conséquences et des coûts énormes qui ne peuvent être supportés à ce moment-ci. Nous recommandons, cependant, la nécessité d'exploiter le système actuellement aux principes de la justice naturelle comme en témoignent d'ailleurs les directives du Commissaire portant sur la discipline auxquelles on est en train d'insérer des garanties d'application uniforme. Voir aussi le commentaire qui accompagne les recommandations 30 et 36, où il est question des clauses relatives aux procédures de discipline et de règlement des griefs.

30. "Des présidents indépendants sont requis immédiatement dans toutes les institutions pour présider les audiences disciplinaires. Les affaires devraient être jugées dans les quarante-huit heures, à moins qu'il y ait des motifs raisonnables pour un délai supérieur."

Une modification a été apportée au Bill C-51, lorsque celui-ci était au stade de rapport, autorisant le Gouverneur en conseil à établir un règlement pour mettre en oeuvre cette recommandation. Comme première mesure, le Ministre a fixé au 15 novembre la date à laquelle des présidents indépendants seront en fonction dans les établissements à sécurité maximale, à condition que toutes les formalités légales nécessaires aient été suivies. Ces personnes présideront les comités disciplinaires des établissements qui sont chargés de régler le cas de détenus accusés d'infractions graves ou manifestes. Le président indépendant décidera seul de la culpabilité ou de l'innocence de l'accusé.

Il est prévu que ces présidents indépendants seront choisis par le Solliciteur général parmi les juges surnuméraires et retraités et parmi les membres du Barreau.

Le groupe qui sera chargé d'étudier les relations futures entre le SCP et la Fonction publique, annonce en réponse à la recommandation 26, examinera aussi la recommandation relative à l'arbitrage obligatoire.

28. "On devrait nommer un inspecteur général des pénitenciers qui relèverait directement du Commissaire. Il serait chargé d'inspecter les institutions pénitentiaires et de contrôler les irrégularités, mais il reviendrait à la force de police compétente d'effectuer les enquêtes sur les délits."

Acceptée. Le poste d'inspecteur général des pénitenciers sera créé, et le mandat du bureau actuel de contrôle de la gestion sera redéfini afin de mettre en oeuvre la recommandation du sous-comité. Dans ce processus, il faudra définir avec soin le rôle de l'inspecteur général pour éviter qu'il ne soit confondu avec celui que joue actuellement l'Enquêteur correctionnel.

La principale tâche de l'inspecteur général sera de veiller à l'application de la politique au niveau national et d'enquêter sur les irrégularités.

25. "Le régime pénitentiaire doit être administré ouvertement et être soumis à l'examen du public."

Le Ministre appuie fortement ce principe et attire l'attention sur les nombreux exemples récents où il y a eu, d'une plus grande ouverture d'esprit au sein du système. La politique relative aux comités consultatifs de citoyens (recommandation 49) et la participation des groupes de l'extérieur aux programmes de l'établissement (recommandation 48) constituent une partie importante de cet effort. La prolongation de cette tendance est une politique acceptée au sein du SCP sous réserve toutefois des considérations que le sous-comité a lui-même identifiées.

26. "Sous la direction de la Commission, le Service des pénitenciers doit être un organisme d'Etat indépendant, il ne doit pas être régi par la Loi sur la fonction publique ni par la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique. Il devrait adopter la déontologie de la Gendarmerie royale du Canada. En outre, il devrait être possible de congédier des employés pour inconduite ou incompétence."

Il s'agit ici d'une autre recommandation de grande portée du sous-comité dont il faut examiner très attentivement les implications. A cette fin, on est en train de créer, sur la recommandation du solliciteur général, un groupe de travail formé de cadres supérieurs du SCP, du ministère du Solliciteur général, du bureau du Conseil privé, du Conseil du Trésor et de la Commission de la fonction publique. Ce groupe examinera plusieurs modèles possibles pour déterminer le meilleur moyen d'atteindre l'objectif arrêté d'un commun accord: établir la meilleure structure pour aborder efficacement les difficiles problèmes du secteur correctionnel.

27. "Les employés du Service des pénitenciers qui exercent des fonctions confidentielles ou de surveillance ne devraient pas avoir le droit de se syndiquer. Les questions qui relèvent nettement de la direction, telles que la sécurité, la programmation et le bien-être des détenus, ne doivent pas entrer dans le cadre des négociations collectives. L'arbitrage obligatoire doit être l'unique moyen de régler les conflits."

La Loi sur les relations de travail dans la fonction publique est actuellement à l'étude, et cette étude comprend aussi la question de l'exclusion des gestionnaires. Le SCP convient, tout comme le sous-comité, qu'un plus grand nombre de gestionnaires devrait être exclu des syndicats.

Il convient également que les questions de sécurité, de programmation et de bien-être des détenus ne devraient être abordées au cours des négociations collectives, mais que le personnel devrait cependant être consulté à ce sujet.

Au niveau opérationnel, la responsabilité du maintien de la sécurité revient aux directeurs des établissements.

24. "Le Commissaire devrait demeurer l'administrateur en chef du régime pénitentiaire, mais il devrait être nommé par une Commission de cinq membres à laquelle il serait comptable. Le Solliciteur général confierait à ceux-ci un mandat de cinq ans, à dates décalées. Cette Commission conserverait l'entière responsabilité de l'élaboration des politiques. La Commission ne devrait pas disposer d'un personnel supplémentaire à celui du Service canadien des pénitenciers. Elle devrait également faire rapport au Solliciteur général et présenter un rapport annuel au Parlement par l'entremise de ce dernier.

Il s'agit ici d'un des changements les plus importants que recommande le sous-comité et ses implications sont tellement considérables et difficiles à évaluer sur la base d'un bref examen que le Ministre doit demander un plus grand délai pour pouvoir examiner cette proposition de façon approfondie.

Ceci dit, le Ministre aimerait soulever quelques questions qui lui sont apparues à la lumière de sa première étude de la recommandation. S'il s'agit avant tout de permettre au personnel hiérarchique de participer davantage à l'élaboration des politiques, ce qui est suggéré dans le corps du rapport, le consentement du Ministre à cet effet transparaît alors dans le fait que des mesures visant à faire participer le personnel à la planification des politiques ont déjà été prises. Mais les moyens suggérés par le sous-comité soulèvent en effet des questions auxquelles il faudra répondre. Une Commission d'élaboration des politiques sans trop d'appui, sans moyens propres d'analyse ou de recherche, se verrait sérieusement gênée dans son action. Deuxièmement, tout le gouvernement fédéral tend, récemment, à établir des Commissions et des organismes de la Couronne plus soumis à la responsabilité ministérielle et, par conséquent, au contrôle parlementaire. Cette recommandation semblerait prendre une voie opposée. Troisièmement, il n'apparaît pas immédiatement que la recommandation favoriserait la résolution d'un des problèmes que le sous-comité juge central -- l'existence d'une définition adéquate de l'autorité et la confusion qui en découle au regard de la personne qui contrôle le système. Cette recommandation pourrait, en fait, aggraver ce problème au lieu de le résoudre. Aussi, pour ces trois raisons, avons-nous besoin de plus de temps afin d'examiner la proposition en profondeur et ainsi essayer d'en clarifier les implications.

e) les services du personnel, la comptabilité et la préparation des budgets (en coopération avec les institutions); et

f) la vérification comptable des institutions de la région.

Au niveau régional, la seule personne qui jouit d'une autorité hiérarchique est le directeur régional; tous les autres membres du personnel de la région sont des employés fonctionnels sans autorité hiérarchique. Dans un système qui réunit plus de cinquante établissements dans tout le pays, la présence de directeurs régionaux dotés d'une telle autorité est essentielle au fonctionnement et au contrôle du SCP. Comme il est fait mention dans la réponse aux recommandations 20 et 21, placer les directeurs des établissements sous l'autorité directe du Commissaire à Ottawa est simplement impraticable dans un tel système.

Ceci dit, nous convenons que le personnel fonctionnel des régions ne devrait pas gêner l'administration des établissements, mais jouer plutôt un rôle de consultation, de vérification de service et de soutien.

Quant à la question des instructions divisionnaires, le Ministre estime que ces instructions, rendues en vertu de l'autorité du Commissaire à l'intention des directeurs des établissements, sont le seul moyen de définir les procédures qui assureront la mise en oeuvre de la politique dans la pratique. Les instructions divisionnaires, fondées sur les politiques générales énoncées dans les directives du Commissaire et directement reliées à celles-ci, donnent des instructions détaillées quant à la manière dont ces politiques doivent être exécutées sur le terrain.

La recommandation préconisant l'abrogation des directives du Commissaire nos 102 et 106 dans la mesure où elles subordonnent les directeurs d'établissements aux directeurs régionaux découle de la recommandation voulant qu'aucun membre du personnel régional n'ait d'autorité hiérarchique, et ne peut être acceptée pour les raisons énoncées au premier paragraphe.

Sous ces réserves, la définition de l'autorité et de la responsabilité formulée par le sous-comité est acceptée dans son ensemble. Comme il est fait mention précédemment, l'analyse prochaine du rôle interne portera sur les moyens d'améliorer la définition du rôle et de l'autorité, et les vues du sous-comité sur la question feront l'objet d'une étude minutieuse.

23. "La sécurité doit relever de l'administration centrale du Service canadien des pénitenciers."

Le Commissaire adjoint (Sécurité) est responsable de l'élaboration des politiques en matière de sécurité au niveau national et émet les instructions divisionnaires relatives à la mise en oeuvre de ces politiques.

La teneur générale de la recommandation concernant les responsabilités et les pouvoirs des directeurs concorde avec la situation actuelle. Les directeurs des établissements ont, par exemple,

l'autorité de choisir et d'embaucher la plupart de leur personnel;

ils formulent en outre les recommandations qui orientent la décision du Commissaire quant au renvoi d'un membre du personnel. L'année

dernière, par exemple, le Commissaire, agissant à cette fin à titre

de sous-ministre comme c'est la règle dans d'autres ministères

gouvernementaux, a maintenu des mesures disciplinaires prises par des

responsables hiérarchiques et à la suite desquelles 18 employés ont

quitté le service. Certains établissements ont actuellement des services

du personnel, et l'on prévoit augmenter le nombre de ces établissements

selon les ressources disponibles. À l'égard des postes pour une durée

déterminée, les directeurs des établissements remplissent présentement

les fonctions décrites dans la recommandation du Sous-comité. Les

directeurs des établissements et les directeurs régionaux se partagent

actuellement la planification de la main-d'œuvre et des carrières de

même que la formation sur place du personnel. Le SCP estime que la

participation des deux paliers de gestion est nécessaire à une plani-

fication et une formation efficaces. Les directeurs des établissements

bénéficient aussi d'une bonne mesure de contrôle sur la planification

au regard de leur établissement.

Ceci dit, nous réexaminerons la division des responsabilités à la

lumière des commentaires relatifs au rapport. Cet examen se fera

dans le contexte d'une analyse du rôle interne dont il était question

à la recommandation 20.

22. "Les administrations régionales ne doivent pas exercer une autorité

administrative directe mais jouer plutôt un rôle de consultation, de

vérification, de service et de soutien. Elles ne doivent pas gêner

l'administration des institutions. Les instructions divisionnaires

doivent être abrogées. Les directives du Commissaire numéros 102

et 106 doivent être abrogées dans la mesure où elles subordonnent

les directeurs d'institutions aux directeurs régionaux.

Les administrations régionales doivent avoir responsabilité et autorité en ce qui concerne:

a) la planification et la construction de nouvelles institutions dans la région;

b) la formation de la main-d'œuvre de la région (en coopération avec les institutions);

c) la consultation et la discussion au niveau régional;

d) l'achat et la gestion des fournitures (en coopération avec les institutions);

intermédiaire entre les directeurs d'institutions et le Commissaire. La responsabilité et l'autorité liées à chaque poste doivent être clairement définies par écrit, après une analyse soigneuse des rôles internes."

Le Ministre appuie le thème du Sous-comité selon lequel il faut définir les intermédiaires et accorder aux directeurs des établissements le pouvoir et l'autorité nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités. A cette fin, on accepte la recommandation du Sous-comité préconisant la clarification et la définition de l'autorité hiérarchique et des responsabilités fonctionnelles et on entreprendra une analyse détaillée du rôle interne.

Ceci dit, les directeurs des établissements se sont tous opposés, au cours d'une consultation générale, à la suggestion voulant qu'ils fassent directement rapport au Commissaire. Une telle pratique s'avérerait impossible dans un système de plus de 50 établissements.

21. "Les directeurs d'institutions doivent avoir responsabilité et autorité en ce qui concerne:

- a) le choix, l'embauche et le renvoi du personnel des institutions jusqu'au palier administratif;
- b) la prestation de services au personnel;
- c) la création, la délégation et le transfert des postes d'une durée déterminée en tenant compte des restrictions budgétaires;
- d) la main-d'oeuvre et la planification des carrières;
- e) la formation sur place du personnel; et
- f) la planification des programmes."

Bref, les directeurs doivent avoir l'autorité et le pouvoir de gérer leurs institutions. Ils sont comptables directement au Commissaire et non aux administrations régionales."

Comme il est fait mention dans la réponse à la recommandation numéro 20, le principe selon lequel les directeurs des établissements doivent avoir le pouvoir et l'autorité qu'il faut pour administrer leurs établissements est accepté. Toutefois, en regard de l'autorité hiérarchique les directeurs des établissements estiment qu'il est irréaliste de relever directement du Commissaire.

Le Ministre accepte assurément les principes 7 à 10 en tant qu'énoncés d'objectifs. Cependant, la difficulté réside dans le fait de trouver les façons les plus appropriées d'appliquer ces principes à une organisation complexe qui se trouve simultanément en voie d'amalgamation, de décentralisation et de développement. Dans un sens, les recommandations 24 et 26 peuvent être interprétées comme affectant le contenu d'autres recommandations de cette section, mais, à ce sujet, un essai de mise en oeuvre de plusieurs des recommandations détaillées a été fait dans le contexte du système actuel - - en attendant les décisions sur les importantes propositions relatives à la réorganisation contenues dans les recommandations 24 et 26.

19. "Il y a lieu d'entreprendre, dans les institutions à sécurité maximale et moyenne, une analyse sérieuse des postes, afin de réduire le nombre excessif d'employés."

Accepté. Une analyse des besoins en matière de postes se fait aussi automatiquement lors de la préparation précédent l'application des concepts d'équipe et d'unités résidentielles, ce qui donne une idée de la politique actuelle du SCP. De plus, les Escouades d'urgence régionales auront, entre autres fonctions, la responsabilité de mener des études périodiques de la sécurité, lesquelles comprendront l'analyse des postes. Le Ministre signale que le personnel de sécurité avait été augmenté à la suite des préoccupations causées par les évasions en 1972 et 1973, et que les mesures prises alors en avaient réduit la fréquence d'environ 75%. Le Ministre attire également l'attention sur l'analyse que le Sous-comité a faite de la proportion entre personnel et détenus et sur l'appui qu'il porte aux petits établissements spécialisés, dont l'envergure des programmes et du travail est en conséquence réduite - - ce qui nécessite un taux de personnel par détenu plus élevé que celui des gros établissements de 1000 détenus qui sont fréquents aux Etats-Unis. Il faut aussi se rappeler que le taux de personnel de sécurité par détenu est d'environ 1:2.4; le reste du personnel du SCP consiste en personnel affecté aux programmes, spécialistes et personnel de soutien des établissements requis pour faire fonctionner un système complexe et conçu en fonction des programmes, tel que mis de l'avant dans le rapport. (L'analyse du Sous-comité indique que si on éliminait tout le personnel des Administrations centrales et régionales, le taux de personnel par détenu passerait seulement de 1:1.1 à 1:1.3).

20. "Le régime pénitentiaire doit être clairement défini dans un système administratif vertical comportant un minimum d'intermédiaires et pourvu d'un système de communication efficace entre la direction et les échelons inférieurs de l'organisation. Il ne doit y avoir aucun

18. "Quand un nouveau système de compétence, de rémunération, de promotion et de retraite sera institué, les membres du personnel pénitentiaire actuel devront faire l'objet d'un examen afin de déterminer s'ils possèdent les compétences voulues pour continuer leur emploi dans le Service des pénitenciers. Ceux qui ne seront pas jugés aptes devraient être transférés vers d'autres agences gouvernementales, mis à la retraite avec une pension adéquate ou renvoyés."

Cette question est reliée à plusieurs autres recommandations traitant de la structure du service pénitentiaire. Son acceptation est donc conditionnée par les conclusions du groupe de travail principal, dont la création est annoncée dans la réponse à la recommandation 26.

processus modèle était de permettre aux gestionnaires organiques de se reporter à une méthode uniforme et adéquate pour faire face aux situations de crise dans les établissements. Le concept en a été présenté à tous les directeurs régionaux et directeurs d'établissement lors de la conférence des directeurs, qui a eu lieu à Ottawa en janvier. Pour y donner suite, un colloque national de formation a été organisé au Collège du personnel de correction de Kingston, auquel participaient des représentants des cinq régions.

Toutes les régions travaillent actuellement à la préparation des sessions de formation qui seront données, au niveau local, afin de pourvoir à l'élaboration et à la mise en oeuvre de plans et de modes d'action d'urgence basés sur le modèle d'intervention en cas de crise.

De plus, des membres supérieurs du SCP ont participé, au cours de la dernière année, à plusieurs conférences et colloques nationaux et internationaux portant sur la violence et le terrorisme, et nos efforts dans le domaine de la prévention et du contrôle d'incidents de cette sorte demeurent toujours, comme on doit s'y attendre, une importante priorité aux yeux de la haute gestion. Au surplus, des programmes de recherche sont en cours, grâce aux efforts réunis des gestionnaires du SCP et du Secrétariat du ministère du Solliciteur général en vue de déterminer d'une manière plus précise les causes des prises d'otages et, de ce fait, de permettre au SCP de mettre au point et d'appliquer des mesures préventives et correctives.

17. "Que les femmes et les hommes soient traités sur un pied d'égalité en ce qui concerne les emplois dans le Service canadien des pénitenciers. La sélection doit se faire de la même façon que pour les hommes pour garantir que les candidates ont l'aptitude, la maturité et la maîtrise personnelle nécessaires au travail pénitentiaire."

Le principe de cette recommandation est appuyé. En cette matière, le SCP se fondera sur les dispositions de la Charte des droits de l'homme (Bill C-25) et cette question est déjà en cours de règlement avec la Commission de la fonction publique.

Un comité composé de trois membres et dont la présidence est assurée par la direction générale de l'Anti-discrimination de la CFP travaille présentement à réexaminer toute la question de l'emploi de femmes dans le groupe des agents de correction du service pénitentiaire, et le mandat de ce comité comprend l'étude du système en vigueur aux Etats-Unis. De plus, des femmes sont actuellement employées aux mêmes conditions que les hommes dans plusieurs catégories d'emplois.

16. "Chaque institution à sécurité maximale et moyenne doit avoir sa propre escouade d'urgence, capable de réagir lors des prises d'otages et autres crises. S'il le juge nécessaire, le directeur devra faire appel aux forces d'urgence policières. C'est également au directeur qu'il reviendra de décider quel rôle devra jouer au besoin, le comité de détenus."

Encore une fois, le principe sous-jacent voulant que le directeur détienne le pouvoir de décision est appuyé. Le SCP a déjà abordé cette question sous trois angles différents et procède actuellement à la mise sur pied, dans les établissements, d'escouades d'urgence qui seront entraînées et complétées par des équipes régionales. C'est du directeur, également, que dépendra la décision d'avoir recours à des moyens de l'extérieur -- la police.

Le fait de disposer d'escouades d'urgence régionales permet une grande souplesse et donne une diversité de choix possibles aux administrateurs des établissements dans le cas de prises d'otages et autres situations critiques. Les fonctions des escouades d'urgence régionales seront multiples, allant des contacts avec les forces policières et des opérations techniques à la formation et l'entraînement du personnel en matière de prise en main des situations de crise. Leur rôle comprend en effet la prévention et l'intervention et comporte du travail normal ainsi que des opérations d'urgence. Outre leur rôle fondamental de corps d'intervention en cas d'urgence, ces escouades devront assumer la coordination, en matière de sécurité régionale, dans les domaines suivants:

- a) Les plans d'action d'urgence et la formation à cet égard;
- b) Les études et l'évaluation de la sécurité;
- c) Les enquêtes de sécurité;
- d) la répartition de la main-d'œuvre de sécurité; et
- e) les opérations et les ressources relatives à la sécurité.

Vingt-cinq années-hommes, cinq pour chacune des régions, ont déjà été allouées afin de mettre sur pied ces escouades d'urgence. Après consultation avec des membres supérieurs du personnel régional de sécurité, la description des fonctions de chaque poste a été faite et chaque région est maintenant en mesure d'établir un bilan de ses propres ressources d'urgence.

Un processus modèle d'intervention en cas de crise a été mis au point au cours des derniers mois, également après de nombreuses consultations avec des employés régionaux travaillant soit aux opérations, soit à la formation, et aussi avec des membres de la police et du ministère de la Défense nationale. Le but de ce

Aux termes de ce même contrat, le traitement initial des agents d'unités résidentielles est de \$14,250 et peut s'élever à \$16,650 après trois ans de service.

12. "Afin d'accroître l'expérience du personnel et d'améliorer la qualité de la pénologie canadienne, il doit y avoir des programmes permanents d'échange d'employés, pour des périodes s'étendant jusqu'à un an ou deux, avec les systèmes pénitentiaires d'autres pays."

Le Ministre partage entièrement l'avis du sous-comité à l'effet de l'utilité de connaître les idées et les pratiques en vigueur dans diverses autres juridictions. La principale démarche vers la réalisation de ce but consiste à poursuivre et à étendre le programme actuel de contacts par le biais de courtes visites et de notre participation à des organisations et à des conférences internationales dans le domaine de la correction.

13. "Dans la mesure du possible, tous les membres du personnel devraient avoir des responsabilités tant dans le domaine de la sécurité que dans celui des programmes."

Le Ministre accepte cette recommandation et prend note de l'appui du Comité à l'égard des concepts d'équipe et d'unités résidentielles qui ont été adoptés dans le cadre d'une politique du SCP. Voir la réponse à la recommandation 46.

14. "Tous les membres du personnel et tous les détenus des institutions devront porter des macarons où sera inscrit leur nom."

Proposition acceptée relativement à tous les établissements à sécurité maximale ou moyenne. Le délai de mise à exécution de cette recommandation est de deux mois.

15. "Un règlement devrait stipuler qu'en cas de prise d'otages, tout marchandage est interdit et qu'aucun accord ne peut être négocié tant que les otages se trouvent aux mains des détenus."

Le double objectif de la politique gouvernementale est d'assurer la libération, en toute sécurité, des otages et l'application rigide et sévère de la loi. Les auteurs de prises d'otages seront sujets à un transfèrement immédiat dans des sections de traitement spéciales où d'autres mesures pertinentes seront déterminées. Des accusations seront portées dans tous les cas de prise d'otages. Bref, la politique du gouvernement veut qu'aucun auteur de prise d'otages ne tire un avantage quelconque de son acte illégal, et que les directeurs d'établissements exercent un contrôle complet dans le dénouement de tels incidents.

Il est essentiel que le Service établisse la possibilité d'une promotion rapide pour l'agent méritant."

Le Ministre adhère entièrement au concept de la carrière professionnelle qui constitue l'élément principal de cette recommandation. Des mesures ont déjà été prises au sein du SCP pour mettre sur pied un bon programme de planification de carrière qui serait centré sur l'établissement d'un schéma de carrière bien défini dont la réalisation serait possible grâce à un programme complet d'occasions de formation et d'avancement à l'intérieur du système. La récente nomination d'une personne au nouveau poste de Directeur général des ressources humaines au sein du SCP est une preuve de l'importance qu'on accorde à ce domaine.

L'idée de soumettre le nouveau personnel à un stage dans le domaine de la sécurité est excellente, sous réserve toutefois du fait qu'une période obligatoire de six mois peut ne pas être nécessaire ou appropriée. Il est convenu que tout le personnel en contact avec les détenus, à l'exception des professionnels comme les médecins, les dentistes et les psychiatres, mais incluant toutefois le personnel régional qui joue un rôle sur le plan des programmes pour détenus, devrait être tenu de posséder de l'expérience dans le domaine de la sécurité."

10. "La période de probation pour les nouveaux employés doit être d'un an, après qu'ils aient complété le cours initial de formation."

Convenu. Cette recommandation sera mise en application. Le mot "cours" devrait être interprété de manière à comprendre aussi bien les cours du collége du personnel que la formation sur le tas. Une modification du règlement relatif à la loi sur l'emploi dans la Fonction publique devra être apportée pour mettre en oeuvre cette recommandation.

11. "Le personnel devrait être rémunéré en fonction de sa formation et de son statut, et nous pensons que la Gendarmerie royale du Canada est un modèle approprié."

On accepte le principe que la rémunération devrait être fonction de la formation et du statut, mais il faut ajouter toutefois que le traitement doit être fonction également du niveau de responsabilités et de rendement. La question d'adopter le modèle de la GRC demande d'être étudiée d'avantage dans le cadre de l'analyse de la recommandation 26 et d'autres propositions relatives à l'organisation, à l'administration et à la dotation au sein du Service canadien des pénitenciers. La CLCI vient d'accepter le nouveau contrat des agents de correction et prévoit un salaire de \$11,050 pour les nouveaux employés de ce groupe. En vertu de ce contrat, un agent de correction (CX-1) peut gagner jusqu'à \$15,050 après quatre ans de service.

d'avoir terminé ce cours. On devrait avoir recours aux meilleurs instructeurs disponibles."

Le principe est accepté bien que les détails particuliers du programme de formation puissent être améliorés. Le SCP travaillera à éliminer les contraintes opérationnelles qui jusqu'à présent ont toujours nui à la mise en oeuvre de la politique de formation de base. Le SCP est en train de mettre au point un système dans le cadre duquel le programme de formation initiale pourra être lié intimement aux besoins de postes particuliers. Il faut dire que le programme de construction ayant été accéléré, beaucoup plus de personnes devront être formées en peu de temps, et le SCP envisage maintenant la possibilité d'élaborer des cours spéciaux, de concert peut-être avec des institutions d'enseignement locales.

7. "Les agents de correction doivent bénéficier de toutes les occasions possibles de continuer à se perfectionner sur le plan de la formation professionnelle et ils devraient suivre obligatoirement, chaque année, des cours de perfectionnement d'une durée minimale d'une semaine."

Le Ministre accepte cette proposition qui, d'ailleurs, fait maintenant l'objet d'une directive du SCP.

8. "Il faut prévoir un nombre suffisant de postes de formation pour permettre une formation complète et convenable des employés et pour permettre le perfectionnement professionnel permanent du personnel de correction, sans priver les institutions du personnel dont elles ont besoin. On devrait fixer ce nombre à chaque année."

Le Ministre accepte aussi le principe de cette recommandation et il fixerait comme objectif d'étendre la portée de cette proposition pour qu'elle recouvre tout le personnel, pas seulement le personnel de correction à l'égard de qui certaines dispositions ont déjà été mises au point. On se mettra immédiatement à la tâche de déterminer le nombre de postes supplémentaires en question, mais il faut reconnaître que les contraintes actuelles sur l'expansion dans la Fonction publique seront un facteur important dont il faudra tenir compte.

9. "Les affectations à des postes au-dessus de l'échelon initial devraient se faire par voie de promotion au sein du système, et les personnes nommées à ces postes (à part les professionnels ou ceux qui possèdent déjà une expérience équivalente) devraient être tenues de faire un stage de six mois dans le domaine de la sécurité avant d'exercer leurs fonctions."

4. "Les qualifications minimales inhérentes à un poste d'agent de correction devraient être une 12^e année de scolarité (ou son équivalent reconnu) et un minimum de trois ans d'expérience dans un domaine nécessitant des relations interpersonnelles poussées (l'enseignement, la rééducation, l'orientation, la supervision, la vente). Un niveau plus élevé de scolarité doit pouvoir tenir lieu d'expérience ou vice-versa. La méthode de sélection devrait tenir soigneusement compte des qualités psychologiques des candidats susceptibles d'être recrutés, afin d'assurer l'aptitude, la maturité, la stabilité et la maîtrise de soi nécessaires au travail dans un milieu pénitentiaire. Ils devraient également être tenus de se soumettre à une enquête de sécurité."

Le Ministre appuie fermement le principe sous-jacent à cette recommandation, car il correspond au thème du sous-comité voulant que le Service canadien des pénitenciers soit un service de carrière professionnelle. Une étude est déjà en cours au sein du Service des pénitenciers et porte sur le rôle de l'agent de correction. Une autre étude traite des méthodes de sélection et des qualités requises, et envisage la possibilité de tests psychologiques en tant qu'outil de sélection. Par conséquent, bien que les critères très précis de sélection puissent être améliorés et modifiés, le principe même peut être adopté. Il est convenu que tous les employés seront soumis à une enquête de sécurité.

5. "La retraite à l'âge de 55 ans, avec pension complète après 25 années de service, doit être obligatoire pour tous les employés, à l'exception des groupes professionnels. La retraite à l'âge de 50 ans après 20 ans de service devrait être facultative."

Le Service des pénitenciers, de concert avec le Conseil du Trésor, étudiera la possibilité de prévoir des dispositions spéciales à l'égard de la retraite chez les employés de pénitenciers. Le SCP a mis au point une proposition qui pourrait offrir plus de souplesse que la recommandation du sous-comité du fait qu'elle tient compte non seulement de la question de la retraite prématurée, mais aussi du problème des personnes "vidées" prématurément, de la classe d'employés admissibles au régime envisagé et de la perte possible d'employés utiles et avertis que provoquerait la retraite obligatoire à l'âge de 55 ans. Etant donné que seulement 4% des employés occupent maintenant leur poste jusqu'à l'âge de la retraite, il est important d'élaborer un plan qui tienne compte du phénomène "d'épuisement" qui se produit chez les jeunes employés. L'application de cette recommandation nécessitera une modification de la loi.

6. "Tout le personnel de correction devrait suivre un cours de formation initiale d'une durée de trois mois, et ce cours alimenterait la théorie à la pratique; personne ne doit être affecté à une institution avant

2. "Il faudrait étudier soigneusement le système judiciaire afin de favoriser le recours aux solutions de rechange à l'incarcération."

La recommandation du sous-comité de donner plus d'ampleur aux options à l'incarcération est l'un des domaines où le travail, déjà en bonne voie, continuera d'être effectué en grande priorité. Le ministre du Solliciteur général a financé des projets-témoins de déjudiciarisation et de dédommagement dans toutes les régions du pays. Des projets de loi s'inspirant de recommandations de la Commission de réforme du droit en matière d'options de sentences ont été présentés par le Solliciteur général et le ministre de la Justice à leurs homologues des gouvernements provinciaux lors de la Conférence fédérale-provinciale des ministres qui a eu lieu à la fin de juin. En outre, l'approche adoptée dans les propositions en vue d'une loi sur les jeunes contrevenants constitue une application directe de ce principe dans le domaine de la justice chez les jeunes. Les propositions sur les jeunes contrevenants permettraient au juge d'arrêter son choix sur une vaste gamme d'options: soit une ordonnance de travail communautaire, le paiement d'une amende, le dédommagement de la victime, la restitution des biens, des conditions de probation, et la détention comme sanction de dernier ressort.

3. "Le gouvernement fédéral doit entreprendre des négociations avec les provinces pour uniformiser les diverses méthodes de correction appliquées au pays."

Des entretiens ont déjà eu lieu avec les provinces relativement aux normes et au partage des compétences à l'occasion de plusieurs réunions fédérales-provinciales des ministres et sous-ministres chargés des services correctionnels. Un groupe de travail a été créé par suite d'une décision rendue à la Conférence des ministres en mai 1975 afin d'étudier plus en détail la question du partage des pouvoirs. Ces propos ont été repris à la réunion fédérale-provinciale des ministres chargés des services correctionnels tenue à la fin de juin de cette année. Les recommandations du sous-comité parlementaire ont également été portées à l'attention des ministres provinciaux. Le Comité permanent des sous-ministres a été invité, lors de la conférence, à se pencher d'abord et avant tout sur la question des normes et du partage des compétences, et il devra présenter un rapport intermédiaire à la prochaine Conférence des ministres.

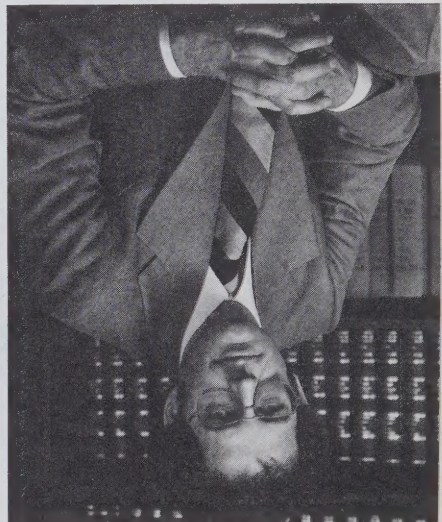
1. "Le Service canadien des pénitenciers est en pleine crise. Seule l'application immédiate de réformes fondamentales peut remédier à la situation. Il est absolument nécessaire que le Solliciteur général considère ce rapport comme une question de la plus haute importance et qu'il y donne suite sans délai."

Le Solliciteur général appuie fortement l'invitation à la réforme du régime pénitentiaire. Le présent document est un témoignage manifeste de l'intérêt du Ministère à cet égard et de son engagement relativement à la mise en oeuvre des recommandations qui facilitent la réalisation de ce but, qu'il partage avec le Comité. Comme le démontre cette réponse détaillée, environ quatre recommandations sur cinq sont, en principe, immédiatement acceptées. Bien qu'il y ait de sérieux problèmes à résoudre, on met en doute l'exactitude du mot "crise" pour décrire une situation qui nous préoccupe depuis déjà quelque temps. Il ne faut pas oublier non plus que le Sous-comité a été institué par suite de désordres survenus dans trois établissements faisant partie d'un service qui en renferme cinquante-quatre.

Le Solliciteur général souscrit aux treize principes énoncés dans le rapport du sous-comité et se réjouit de l'appui manifesté par ce dernier à l'égard de l'évolution de la philosophie correctionnelle au Canada, évolution favorisée par le SCP et à laquelle ces principes donnent expression. On retrouve en substance, dans ces principes, un grand nombre des buts et des objectifs qui ont été formulés dans le Rapport du groupe de travail de l'Agence fédérale de correction, publié en mars 1977 et présenté au sous-comité au cours de ses délibérations.

Ces énoncés généraux de principes, d'attitude et de politique portent sur les objectifs de l'incarcération, le personnel correctionnel, l'organisation et l'administration du Service canadien des pénitenciers, la justice à l'intérieur des établissements et le travail. Il est également question du rôle important que doit jouer le personnel sur le plan de la réforme du régime pénitentiaire. En ce qui concerne l'objectif de carrières professionnelles au sein du Service, le modèle de la GRC sera dûment pris en considération. Le Ministre appuie fortement les principes visant l'établissement de la décentralisation en tant que principe fondamental d'organisation, la délégation de pouvoir, les responsabilités et les liens hiérarchiques directs devant être aussi près du niveau d'action que possible.

Dans le présent document, je fais part de mes opinions sur les principes qui sont énoncés dans le Rapport à la Chambre du Sous-comité sur le régime d'institutions pénitentiaires au Canada, et je communique mes commentaires sur chacune des 65 recommandations qu'a faites le Sous-comité. J'ai accepté, en tout ou en partie, 53 des recommandations, et quant aux autres, je réserve mon opinion, étant donné que leurs répercussions de grande portée exigent un examen urgent et plus approfondi de la part des ministères et organismes concernés.



en tout ou en partie, 53 des recommandations, et quant aux autres, je réserve mon opinion, étant donné que leurs répétitions de grande portée exigent un examen urgent et plus approfondi de la part des ministères et organismes concernés.

Je tiens à féliciter le président et les membres du sous-comité du Rapport qu'ils ont préparé, et je veux aussi les remercier de l'énorme somme de travail qu'ils ont fournie, ainsi que du jugement et de l'initiative dont ils ont fait preuve dans leurs audiences, dans leurs délibérations et dans leurs recommandations. Le sous-comité s'est attaqué avec vigueur aux multiples problèmes auxquels le Service des pénitenciers a dû faire face depuis plusieurs années. Ces problèmes, par le passé, se sont avérés à la fois chroniques et insolubles, en dépit de tous les efforts qu'on a déployés, des années durant, des milliers de personnes bien intentionnées et bien douées.

Le Sous-comité a tracé une ligne de conduite à suivre qui donnera lieu à des réformes vastes et fondamentales, et les premiers à en bénéficier seront les détenus eux-mêmes. Il est d'importance primordiale que les détenus se rendent compte qu'une attitude responsable de leur part est une condition qu'exige au préalable le public pour continuer à accorder son appui aux programmes de réformes.

Ce ne serait pas faire preuve de réalisme de s'attendre à ce que tous les problèmes de nos pénitenciers soient résolus dans un an ou deux, et je cite le Rapport: "Pour pouvoir venir à bout du crime et de la criminalité, il faut finalement tenir compte de tous les éléments de la structure sociale. Il est faux de supposer que des modifications de nos méthodes d'incarcération ou de notre système de justice criminelle peuvent amener ces changements." Je tiens cependant à vous assurer que les autorités et les membres du personnel du Service canadien des pénitenciers, ainsi que tous les intéressés au ministère du Solliciteur général, ne ménageront pas leurs efforts pour atteindre les objectifs qu'expose si bien le Sous-comité.

Le 5 août 1977

20-1 www V-1

**RÉPONSE DU
SOLLICITEUR GÉNÉRAL
RELATIVEMENT AU RAPPORT DU
SOUS-COMITÉ PARLEMENTAIRE
SUR LE RÉGIME D'INSTITUTIONS PÉNITENTIAIRES
AU CANADA**

